

N° 8449²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
concernant la protection de la nature et des ressources
naturelles, portant modification de la loi du 23 août
2023 sur les forêts et portant modification de la loi
modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement
communal et le développement urbain**

* * *

AVIS DE NATUR&EMWELT A.S.B.L.

(5.2.2025)

**Une réforme de la loi sur la protection de la nature,
qui représente une menace pour notre nature.**

Le projet de loi vise notamment à simplifier des procédures d'autorisation dans le domaine de la protection de la nature. En introduisant par exemple le concept « Natur auf Zeit » et le recours en réformation, en réduisant substantiellement les obligations d'autorisation, de compensation et le statut de protection d'espèces, le texte proposé prévoit des modifications considérables concernant la protection de la nature.

Alors que le gouvernement propose d'introduire certaines mesures pour développer la nature, comme plus d'infrastructures vertes dans les PAP NQ, celles-ci sont loin de compenser les éléments du projet de loi qui risquent de porter atteinte à la protection de la nature, sans parler du manque de mesures nécessaires pour enrayer la perte de la biodiversité. En plus, certaines propositions risquent de créer de nouveaux problèmes et incertitudes sur le terrain.

Bien que natur&emwelt a.s.b.l. comprenne l'intention de simplifier les procédures, elle est d'avis que le projet de loi n'est pas équilibré et entraîne un affaiblissement considérable de la législation en matière de protection de la nature, alors que celle-ci est toujours en mauvais état au Luxembourg¹. Nous doutons que les modifications proposées permettent vraiment de construire plus rapidement, encore moins de résoudre la crise du logement. De plus, il n'est pas bénéfique de jouer l'un contre l'autre la crise du logement et celle de la biodiversité.

En tant que principale organisation de protection de la nature du Luxembourg, regroupant 10.000 membres et 40 associations partenaires, nous nous opposons au présent texte.

Avec les récentes annonces, qui ne font pas encore partie de ce texte, le gouvernement porte davantage atteinte à la protection de la nature: l'introduction de nouvelles définitions des activités en relation avec une exploitation agricole, l'introduction du principe « silence vaut accord », la fusion des procédures PAG et PAP, l'augmentation de deux à quatre hectares pour obligation d'une étude d'impact environnementale, etc. Nous attendons pourtant du gouvernement et spécialement du ministre de l'environnement un renforcement et non un démantèlement des lois environnementales, ainsi qu'un investissement massif dans les infrastructures vertes afin de renforcer les espèces et habitats, en déclin au Luxembourg.

*

¹ Observatoire de l'environnement naturel (2022): Rapport 2017-2023, Luxembourg.
(https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/observatoire_environnement_naturel/)

ANALYSE PAR ARTICLE :

Ad article 1: Nouvelles définitions, notamment du couvert boisé urbain

Indépendamment des intentions qui en découlent par les auteurs, la définition proposée pour le couvert boisé urbain d'une projection quantitative d'un mètre cinquante cube est déficiente. Il importe de définir en outre des critères qualitatifs et en différenciant entre des espèces invasives et non-invasives, indigènes et non-indigènes, etc. De même une essence adaptée à la station n'a pas nécessairement de valeur écologique ; ce critère ne permet donc pas d'évaluer la qualité du couvert boisé urbain

Ad article 3, 4, 6, 19, 22: Mesures ne nécessitant plus d'autorisation

En omettant de soumettre des travaux aux autorisations, il en résulte des risques de détérioration de la nature. Qu'est ce qui implique par exemple un nettoyage de drainage exactement ? Comment empêcher que le drainage ne soit pas agrandi (article 3) ? Comment garantir que les travaux dans les biotopes (plan d'eau, murs sèches...) sont réalisés selon les règles de l'art (article 3 et 4) ? Comment assurer qu'un changement d'affectation de parcs d'agrément n'entraîne pas de déclin qualitatif de la zone (article 6) ? Il est primordial que les travaux de création, restauration, entretien et gestion de biotopes soient accompagnés de professionnels du terrain (article 3 et 4) et que la dénudation des rives se fasse exclusivement dans le cadre de mesures de gestion (article 6).

Concernant les documents à joindre à la déclaration des travaux (article 19), nous doutons qu'un mois soit suffisant pour l'administration pour examiner les dossiers et nous demandons dans quelle mesure elle peut refuser des travaux.

Ad article 8 : « Natur auf Zeit »

Avec cet article, le gouvernement veut introduire le concept de « nature temporaire » (« Natur auf Zeit »), donc la possibilité de réduction, destruction ou dégradation de biotopes de moins de quinze ans. Concrètement, en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée la réduction ou destruction sans autorisation, ni compensation, ni déclaration de travaux pour ces jeunes arbres (BK13) et broussailles (BK7) devient possible. En zone verte, ils perdent le statut de protection, mais l'obligation de demande de dégradation et de compensation demeure.

L'introduction de ce système risque d'entraîner une destruction massive de la nature et soulève de nombreuses questions. A-t-il été examiné de quel ordre de grandeur il s'agit au total ? Quelle sera la procédure à suivre en cas de présence d'espèces hautement protégées ou d'habitats prioritaires, pour la protection desquels le Luxembourg s'est engagé au niveau communautaire et international ? Sur quelle base technique les 15 ans ont été fixés et comment sont-ils contrôlés dans la pratique ? Et s'il s'agit de plantations imposées dans le cadre de mesures compensatoires ? A noter que des biotopes de haute qualité peuvent se développer dans la période de 15 ans.

Les quelques exemples à l'étranger qui appliquent déjà un concept de « nature temporaire » montrent que cela ne conduit pas forcément à une simplification des procédures, notamment s'il est appliqué de la façon à ce qu'un solde global positif pour plus de biodiversité en est l'objectif. « *Unter „Natur auf Zeit“ versteht man dabei die Möglichkeit, dass sich auf einer in der Regel vorab bestimmten Fläche durch Nutzung, un gelenkte Sukzession oder Pflege der Zustand von Natur und Landschaft aus Naturschutzperspektive zeitweise positiv verändert und diese Veränderung unter bestimmten Voraussetzungen wieder beseitigt werden darf.* »²

Cette définition ne correspond pas au principe tel que le gouvernement veut l'introduire au Luxembourg et natur&mwelt a.s.b.l. ne peut, dans ces circonstances, pas approuver cette mesure.

Ad article 9 : Rapports et inventaires

Malgré tous les risques pour la nature que comporte le présent texte, ces nouveaux rapports et inventaires sont absolument essentiels. Cependant, la question des critères méthodologiques nécessaires pour garantir le résultat d'une analyse scientifiquement fondée se pose. L'interaction avec les rapports européens déjà obligatoires, les études menées dans le cadre des PAG et l'implication de l'Observatoire de l'environnement ne sont pas mentionnés.

² Stiftung Rheinische Kulturlandschaft (2019): Natur auf Zeit – Rechtliche und fachliche Rahmenbedingungen, Bonn. (<https://www.bfn.de/natur-auf-zeit>)

Ad article 13 et 22 : Distance entre l'intervention et la compensation

Toute compensation doit se faire aussi près que possible de la destruction, dans un environnement similaire, et doit être suivie et contrôlée par l'administration en charge. Afin de garantir que les mesures d'atténuation soient effectuées à proximité de l'intervention, nous demandons une formulation plus contraignante. Ainsi, il est proposé de changer « peuvent » en « doivent ».

Ad article 14 : Objectifs du couvert boisé urbain pour communes

Nous nous opposons consécutivement à la proposition du gouvernement de ne plus imposer de mesures CEF pour les espèces inféodées au couvert boisé urbain si 20% de ce couvert boisé est atteint dans une commune. En effet, cela signifie implicitement que l'objectif à long terme est de 20%, ce qui n'est en aucun cas suffisant pour garantir la verdure nécessaire dans les zones urbaines à long terme. Actuellement, déjà 40,5% des communes ont atteint ce taux³, on est pourtant loin d'avoir suffisamment d'espaces verts de qualité en zones urbaines.

Ad article 15 : Abrogation de mesures compensatoires pour espèces nationalement protégées

Les auteurs proposent de ne plus exiger de mesures CEF lors de constructions en milieu urbanisé et en zone verte en cas d'utilité publique pour espèces uniquement nationalement protégées.

Nous rappelons que la récente liste rouge des oiseaux nicheurs⁴ révèle un nouveau déclin important de nombreuses espèces d'oiseaux autrefois courantes dans les zones urbaines, qui sont souvent protégées qu'au niveau national, comme l'Effraie des clochers ou le Moineau friquet (statut « en danger »), le Moineau domestique, le Serin cini, le Martinet noir, l'Hirondelle de fenêtre ou l'Hirondelle rustique (statut « à la limite d'être menacée »). Cette dérogation est donc, d'un point de vue de la protection de la nature, inacceptable.

Ad article 21 : Affichage et durée de validation de l'autorisation

(1) Nous pouvons soutenir l'affichage officiel de l'autorisation dans la maison communale, suggérons tout de même de maintenir l'affichage à l'abord du chantier à titre informatif.

(2) (a) natur&ëmwelt a.s.b.l. ne s'oppose pas à une augmentation de la durée de validité de l'autorisation de deux à trois ans. (b) Nous sommes cependant d'avis qu'une prolongation de trois ans conduit à une autorisation trop longue, à savoir de six ans, et demandons ainsi de ne pas changer les dispositions concernant la prorogation, actuellement fixée à deux prolongations d'un an possibles. Une autorisation de trois ans donne suffisamment de temps au demandeur et permet également à l'autorité de procéder à des ajustements après trois ans si nécessaire.

Ad article 22 : Suppression de la procédure écrite notamment concernant les arbres

Comment compenser de manière adéquate par exemple des arbres sur place, sachant par exemple qu'un chêne centenaire a une valeur écologique totalement différente de celle du jeune arbre qui le remplace ?

Ad article 23 : Pools compensatoires communaux

(1) natur&ëmwelt a.s.b.l. soutient la volonté de rapprocher les mesures des projets pour lesquels les compensations ont été prescrites, ainsi que la possibilité de pools compensatoires communaux. Nous tenons pourtant à noter que de nombreuses communes n'ont pas forcément les compétences et les moyens pour créer des propres pools. Il importe que la qualité de la compensation soit garantie et suivie et contrôlée par l'administration en charge. Outre la proximité géographique entre la destruction et la compensation, le même type d'habitat est aussi un critère important.

(2) Compte tenu de l'importance de cet organe, de sa représentation large du secteur de la protection de l'environnement et de ses remarques toujours pertinentes, nous demandons à ce que l'Observatoire de l'environnement continue à être consulté pour son avis. Dans la situation actuelle, ses missions et ses moyens financiers et personnels doivent être développés et non réduits.

3 Serge Wilmes (2024) : Réponse du Ministre de l'Environnement à la Question Parlementaire n°940 de la Députée Joëlle Welfring (<https://www.chd.lu/fr/question/27198>).

4 natur&ëmwelt (2024): Liste Rouge des Oiseaux Nicheurs du Luxembourg. (<https://www.naturemweltasbl.lu/liste-rouge-des-oiseaux-nicheurs-du-luxembourg-2024-2/>)

Ad article 25 : Compensation « une fois pour toutes »

Le gouvernement compte compenser « une fois pour toutes » les habitats de chasse des espèces à large rayon d'action pour des projets en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées. L'obligation de réaliser des études et des compensations est ainsi supprimée. Cela concerne des espèces importantes, protégées au niveau européen, comme le Milan royal ou des chauves-souris.

Même si par exemple le Milan royal n'est, en raison des nombreux travaux de protection de la nature des dernières années, plus « que » au statut « à la limite d'être menacée » sur la liste rouge, cette espèce peut rapidement à nouveau s'effondrer à cause de différents facteurs de risque. Outre la perte de l'habitat, la persécution, la prédation, l'empoisonnement ou les éoliennes peuvent aussi très rapidement avoir un impact négatif sur l'ensemble de la population. Comme il s'agit d'une espèce sensible, ces facteurs peuvent à tout moment entraîner un déclin rapide de l'espèce. Cela vaut également pour les espèces de chauves-souris qui, selon le dernier rapport de l'Observatoire de l'Environnement sont presque tous dans un état de conservation « défavorable » ou « mauvais ».

Si la compensation proche des habitats de chasse est supprimée, de nombreux habitats peuvent disparaître. La revalorisation de l'habitat à plusieurs kilomètres n'apporte d'ailleurs rien aux populations concernées sur place. Cette démarche risque ainsi de mettre en danger de nombreux couples nicheurs, ainsi que les colonies de reproduction de chauves-souris et finalement menacer toutes les espèces concernées.

En tant qu'organisation de protection de la nature disposant d'une grande expérience ornithologique, nous nous interrogeons sur l'efficacité de cette mesure et craignons qu'elle mette encore plus en danger les espèces concernées.

Ad article 26: Introduction du recours en réformation

(1) En matière de protection de la nature, le législateur a abandonné le recours en réformation avec la loi du 18 juillet 2018 et introduit le recours en annulation afin de limiter l'appréciation de la légalité aux juridictions administratives. *natur&ëmwelt a.s.b.l* avait soutenu cette décision, qui renforçait l'avis des experts en matière de l'environnement.

Avec une réintroduction du recours en réformation dans les matières de protection de la nature, le pouvoir des instances de juridictions est renforcé, sachant qu'elles ne sont pas les experts du terrain en matière de protection de la nature. Même s'il est compréhensible que les auteurs cherchent à raccourcir les délais des jugements, cela ne doit en aucun cas entraîner un affaiblissement de la protection de la nature. *natur&ëmwelt a.s.b.l.* voit plus de risques que d'améliorations dans cette proposition et ne peut ainsi l'approuver.

Nous aimerions aussi attirer l'attention sur l'avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils qui développe à ce sujet⁵:

« L'OAI tient à souligner que la différence entre le recours en réformation et le recours en annulation a fait l'objet de nombreux commentaires de juristes, encore récemment et ce publiquement. Le recours en réformation confère au juge administratif le pouvoir de réformer une décision, donc de l'adapter au lieu de se limiter à l'annuler et le renvoyer à la même instance administrative pour refonte complète. Ainsi, le juge – au-delà du contrôle à opérer dans le cadre du recours en annulation – contrôle également l'opportunité de la décision et peut substituer sa propre appréciation à celle de l'administration.

Les deux types de recours présentent des forces et faiblesses.

Le recours en réformation permet de rendre possible une vue indépendante sur le dossier du fait de l'intervention du juge. En outre, ce recours favorise un gain de temps de procédure, par rapport au recours en annulation où l'affaire est renvoyée à l'autorité compétente qui doit prendre une nouvelle décision conforme au jugement. Néanmoins, le recours en réformation peut présenter le risque d'ignorer la pertinence d'arguments énoncés par l'Administration compétente, car le juge examine le dossier avec les mêmes pouvoirs que cette Administration ayant pris la décision initiale.

⁵ OAI (2024) : Avis sur le projet de loi 8308 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, Luxembourg (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0145/153/291532.pdf>).

Quant au recours en annulation, il empêche le risque que des arguments scientifiques pertinents soient réformés par inadvertance, mais d'autre part des arguments paraissant injustifiés de l'Administration compétente peuvent perdurer en procédure. »

(2) natur&ëmwelt a.s.b.l. félicite les auteurs pour l'ouverture du recours aux associations et organisations réputées avoir un intérêt personnel.

Ad article 29 : Clôtures (exemptées de l'obligation d'autorisation)

La liste des éléments exempts de l'obligation d'autorisation inclut notamment des clôtures. Vu qu'elles peuvent avoir un impact négatif sur la faune sauvage, natur&ëmwelt a.s.b.l. tient à rappeler qu'il faut veiller à ce que les bonnes conditions de déplacement pour les animaux soient garanties.

Ad article 36 : Au moins 10% d'infrastructures vertes pour les PAP NQ de plus de 20 ares

En contrepartie de l'abandon de la protection des arbres et broussailles de moins de quinze ans, il est proposé d'introduire dans la loi d'aménagement communal l'obligation pour tout PAP NQ de plus de 20 ares des infrastructures vertes sur au moins 10% de la surface totale brute, dont au moins 3/4 en espace public.

Bien que la liste des infrastructures vertes doive encore être établie par Règlement grand-ducal, il est douteux si cette mesure suffira à compenser les destructions possibles par l'introduction du principe « Natur auf Zeit », et encore moins si elle sera suffisante pour obtenir la végétalisation nécessaire à la stabilisation des espèces et des habitats.

À noter qu'il y a justement dans les zones économiques encore beaucoup de potentiel pour des infrastructures vertes, le texte proposé prévoit pourtant des exceptions pour ces endroits.

Ad article 37 : Régime transitoire des aménagements d'infrastructures vertes

Si ces dispositions ne s'appliquent qu'aux projets soumis après l'entrée en vigueur du présent texte, la question se pose davantage si et quand on peut s'attendre à des effets positifs.

