

28. Mars 2025

## Avis de l'Observatoire de l'Environnement Naturel

# Projet de loi 8449

*Avis concernant le projet de loi 8449 du 16/10/2024 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification à la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain*

L'Observatoire de l'Environnement Naturel (OEN) a examiné attentivement le projet de loi 8449 portant modification de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles au Luxembourg. Tout en reconnaissant les efforts engagés pour simplifier certaines procédures administratives, l'OEN souhaite attirer l'attention sur plusieurs dispositions qui soulèvent des interrogations quant à leur impact sur la conservation de la biodiversité et la gestion durable des écosystèmes.

Les modifications proposées, notamment en matière de compensation écologique et de gestion des espaces naturels, appellent à une réflexion approfondie afin de garantir un équilibre entre développement territorial et préservation du patrimoine naturel. L'OEN encourage ainsi une approche concertée permettant d'assurer que les ajustements réglementaires restent pleinement compatibles avec les objectifs nationaux et européens en matière de protection de l'environnement.

L'OEN approuve l'exemption des procédures d'autorisation pour les travaux liés la conservation et à la restauration de la nature, tels que prévus par les plans de gestion des zones de protection. Cependant, d'autres dispositions du projet de loi n'apportent qu'une simplification administrative partielle, et il demeure à craindre que, sous sa forme actuelle, certaines mesures accélèrent la dégradation de la biodiversité, tant en zone verte qu'en dehors de la zone verte.

### Protection des espèces

L'OEN craint que la protection des espèces ne souffre de la modification prévue de la loi modifiée du 18 juillet 2018 et que certaines parties ne soient pas compatibles avec les directives européennes. Cela concerne notamment l'article 27 de cette loi et les modifications par le projet de loi 8449, en particulier des mesures d'atténuation et de dérogation.

Le projet de loi ajoute un alinéa à l'article 27 existant, prévoyant la possibilité d'effectuer des mesures d'atténuation des incidences négatives de projets, plans ou activités sur les espèces protégées particulièrement, notamment dans le pool compensatoire géographiquement le plus proche. Cet ajout à l'article 27 concerne a priori tous les projets, plans ou activités, qu'ils soient situés à l'intérieur ou hors de la zone verte. Or, cela entre en contradiction avec l'article 27bis et la notion de couvert boisé urbain, qui ne s'applique qu'en dehors de la zone verte.

Cet ajout semble impliquer que la mesure d'atténuation pourrait consister en un déplacement d'une espèce et/ou des sites de reproduction ou aires de repos naturels, vers un terrain plus ou moins éloigné. Si un tel déplacement devait avoir lieu, il constituerait nécessairement une perturbation intentionnelle des espèces animales, ce qui serait contraire aux dispositions de l'article 21.2. (et aussi 21.3, 21.4, et 21.5) de la loi du 18 juillet 2018, de l'article 12 de la Directive Habitats et de l'article 5 de la Directive Oiseaux.

Ce déplacement aurait pour finalité d'aboutir, une fois les animaux déplacés, à la destruction de leurs sites de reproduction et de leurs aires de repos. Il ne s'agirait donc pas d'une mesure d'atténuation visant à minimiser ou à annuler une incidence significative, mais plutôt d'une dérogation à la protection des espèces protégées particulièrement.

Un tel déplacement serait contraire à l'alinéa suivant (Art. 27, aliéna 2), qui stipule que la mesure d'atténuation doit garantir en permanence la continuité de la fonctionnalité écologique du site. Or, l'utilisation d'un terrain situé dans un pool compensatoire ne permettrait que très rarement de maintenir la continuité de la fonctionnalité écologique du site. Cette contradiction est d'autant plus potentiellement dommageable que cet aliéna envisage la possibilité qu'« *Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'application du présent article* ».

## Régulation par pourcentage de couvert boisé urbain

L'article 27bis tel que proposé enlève tout sens à la notion scientifique de continuité de la fonction écologique d'un site en dehors de la zone verte. L'OEN remet en question le fait que les exigences écologiques des espèces protégées particulièrement soient respectées par la définition d'un couvert boisé. A notre avis, le couvert boisé en dehors de la zone verte ne peut pas garantir en permanence la continuité de la fonctionnalité écologique du site.

Cette approche arbitraire est pour l'OEN tout à fait inacceptable, car évidemment le pourcentage de couvert boisé de 20% pourrait être discontinu et :

- ne tient pas compte ni de la qualité (essences, variété d'espèces, densité, largeur, longueur d'écotones, ...) ni de la répartition de ces couverts végétaux dans les différents villages/quartiers d'une ville ou d'une commune. Cette définition par le PL ne prend aucunement en considération les exigences écologiques des différentes espèces protégées impactées ! Puisque la liste des espèces protégées particulièrement visées par cet article n'a jusqu'à ce jour pas été soumise pour approbation à l'OEN, nous attirons l'attention sur les exigences écologiques qui peuvent varier considérablement et l'OEN s'oppose formellement à une telle approche, non-scientifique, qui entraînerait des conséquences néfastes sur les espèces protégées particulièrement ;
- ne tient pas compte du lieu de destruction d'habitats et de sites de reproduction ou de transit des espèces protégées particulièrement. Certaines espèces à haute plasticité écologique sauront s'adapter, d'autres non, et disparaîtront en conséquence des surfaces en dehors de la zone verte. L'OEN voit ici une infraction directe à la protection de certaines espèces protégées particulièrement.

De plus le Projet de Loi n'indique pas qui sera responsable pour le maintien du pourcentage du couvert boisé en dehors de la zone verte sachant que ces surfaces peuvent se trouver tant sur des fonds publics que privés. Que se passera-t-il si une commune n'atteint plus le pourcentage nécessaire après qu'une autorisation ait été établie/une construction réalisée, entraînant dès lors la destruction des habitats, des sites de reproduction et de migration d'espèces protégées ? Pendant quel délai la commune doit-elle garantir le pourcentage minimal de couvert boisé après l'impact écologique de la construction ?

Puisque la dérogation basée sur le pourcentage de couvert boisé ne s'applique qu'aux espèces particulièrement protégées au niveau national, cette disposition ne concerne pas, en vertu du droit européen, les habitats et espèces d'intérêt communautaire (HEIC). Ceci implique qu'une étude d'impact environnementale (EIE) s'avèrera nécessaire pour déterminer si des HEIC sont impactés par le projet de construction (aussi bien en zone verte qu'en dehors de la zone verte) !

## Constructions en- et hors- zone verte

Le projet de loi prévoit des dérogations distinctes pour la zone verte et les terrains situés hors de celle-ci, mais uniquement pour les espèces protégées particulièrement autres que celles d'intérêt communautaire.

Hors zone verte, une autorisation de dérogation peut être accordée pour un « projet de construction », une notion non définie ou précisée dans le PL (Art. 28 (1) 4°). Cela pourrait inclure toute construction, maison individuelle, immeuble, ou ensemble d'immeubles, voire un mur ou un garage selon l'article 37 de la Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, relatif aux

autorisations de bâtir. En dehors de la zone verte, une dérogation au régime de protection, général ou particulier, pourrait être accordée sans aucune justification, une lacune dans le PL qui est aussi inacceptable pour OEN.

### Compensation une fois pour toutes

L'OEN prend acte du fait que 1.500ha de surfaces publiques seront extensifiées et ne seront plus soumis à l'épandage de produits phytopharmaceutiques. L'OEN se demande si les terrains requis (ad art. 17 (4) et nouvel art. 67) sont disponibles en nombre et en qualité suffisants pour réaliser ces mesures de façon correcte. Cependant, la formulation du PL ne garantit pas la compensation effective de la perte d'habitats d'espèces à grand rayon d'action. Il reste à craindre que l'État n'ait pas la mainmise sur ces surfaces, souvent louées à des exploitations agricoles. La question demeure : sans étude préalable, rien ne permet d'assurer que ces surfaces sont adaptées à l'accueil des espèces visées ni qu'elles seront rapidement disponibles pour des programmes visant à restaurer la biodiversité naturelle. En fin de compte, il est possible que la biodiversité soit la grande perdante de cette disposition. Afin de pouvoir juger de la possibilité de compenser de manière adéquate, la liste des espèces d'intérêt communautaire à large rayon d'action ayant un état de conservation non favorable devrait faire l'objet d'une annexe de la loi précitée et non d'un règlement séparé. Il n'est pas précisé quel organisme agréé réalisera l'évaluation des mesures de cet article. Afin de garantir une certaine neutralité et de réduire les conflits d'intérêt, il faudrait à notre avis préciser un organisme agréé neutre et compétent dans la matière responsable.

### Conclusion

En conclusion, l'OEN appelle à une révision de certains aspects cruciaux du projet de loi afin de mieux intégrer les principes de protection de la biodiversité et d'éviter toute contradiction avec les réglementations et directives européennes en vigueur. Il recommande également une concertation plus large avec les acteurs de la conservation de la biodiversité et de l'environnement naturel pour s'assurer que les modifications proposées ne nuisent pas aux objectifs de préservation de la biodiversité et de l'environnement.

