

N° 8449⁵

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 LA CHAMBRE DES SALARIES

(4.3.2025)

Par lettre du 10 octobre 2024, Monsieur Serge Wilmes, ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le projet de loi sous rubrique vise à modifier la législation existante sur la protection de la nature et des ressources naturelles dans un contexte marqué par une tension croissante entre la nécessité de répondre aux besoins de développement urbain et l'impératif de préserver l'environnement et la biodiversité.

2. Cette réforme s'inscrit dans un contexte marqué par la crise du logement au Luxembourg, où la pression exercée par une demande croissante en nouvelles constructions menace les espaces naturels et les écosystèmes environnants.

3. Face à ces enjeux, le législateur cherche à adapter les cadres législatifs actuels pour répondre à la fois aux impératifs de préservation de l'environnement et aux besoins croissants de développement urbain.

4. Ce projet modifie plusieurs lois existantes, notamment la loi du 18 juillet 2018 sur la protection de la nature, la loi du 23 août 2023 sur les forêts, ainsi que la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

5. En intégrant de nouvelles dispositions sur la gestion des espaces verts, la compensation écologique et la restauration des habitats, le projet de loi cherche à établir un équilibre entre développement durable et aménagement du territoire.

6. L'objectif principal est de simplifier les démarches administratives, d'encourager la biodiversité urbaine et de promouvoir une gestion écologique des territoires, tout en soutenant les projets d'urbanisation. Le projet de loi vise également à harmoniser les pratiques locales avec les directives européennes, en particulier celles relatives à la restauration des écosystèmes naturels et à la lutte contre la perte de biodiversité.

7. Dans ce cadre, le projet reflète la volonté du gouvernement d'accélérer les processus de construction et de réhabilitation tout en assurant une meilleure intégration environnementale dans les politiques urbaines et rurales.

8. Notre avis s'articule autour de quatre axes principaux : la simplification administrative, la promotion de la biodiversité urbaine, l'adaptation des réglementations, et l'encouragement à la restauration écologique.

8bis. Concernant la simplification administrative, le texte propose de réduire les obligations de compensation écologique pour certains projets, notamment dans les zones urbanisées, tout en introduisant des procédures simplifiées. Parmi ces mesures, on trouve le remplacement du régime d'autorisation par une simple déclaration pour des travaux spécifiques, comme les projets de restauration écologique.

8ter. En matière de biodiversité urbaine, le législateur insiste sur l'intégration d'infrastructures vertes couvrant au moins 10 % des surfaces dans les nouveaux quartiers et certaines zones non bâties. Le maintien et le développement du couvert boisé urbain sont également encouragés, avec pour ambition d'améliorer la qualité de vie des habitants tout en renforçant la biodiversité au sein des espaces urbains.

8quater. Le projet met également en avant une gestion écologique des territoires en modifiant les réglementations existantes concernant la protection des biotopes, habitats et espèces. Il introduit des dérogations adaptées à des contextes spécifiques et propose des concepts novateurs, comme le « maillage écologique du couvert boisé urbain », pour optimiser la gestion des espaces naturels. Parmi les outils envisagés figurent la création de pools de compensation communaux et la mise en place d'inventaires réguliers afin de suivre l'évolution des espaces verts et des biotopes.

8quinquies. Enfin, le texte favorise la restauration écologique en simplifiant les démarches pour les initiatives visant à réhabiliter des habitats naturels dégradés. Il s'inscrit dans une dynamique d'harmonisation avec les objectifs européens en matière de restauration de la nature, conformément au règlement UE 2022/869 et cherche à contrer la perte de biodiversité en intégrant les standards environnementaux européens dans les pratiques locales.

*

I. LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

9. Dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, le projet de loi introduit plusieurs mesures visant à simplifier les démarches administratives et à adapter la gestion écologique.

10. Il prévoit notamment l'abandon de l'obligation de compenser certains types de biotopes au sein de ces zones, accompagné d'un élargissement des possibilités de dérogations à la protection des espèces animales et végétales protégées au niveau national, avec la suppression des exigences de mesures d'atténuation pour ces espèces.

11. Certaines actions, comme le changement d'affectation des parcs d'agrément, ne nécessiteront plus d'autorisation.

12. Par ailleurs, il sera possible de réaliser des mesures d'atténuation, dites « CEF », dans le pool compensatoire le plus proche du lieu d'intervention, et la compensation écologique pour les arbres routiers et les arbres situés sur des places publiques sera remplacée par un simple système de remplacement d'arbres enlevés. Une nouvelle gestion des habitats des espèces protégées sera mise en place, reposant sur des exigences quantitatives et qualitatives liées au couvert boisé urbain.

13. Les bilans écologiques pour les projets de faible envergure, couvrant une surface maximale de 10 ares, seront réalisés par l'Administration de la nature et des forêts, sans frais pour l'administré. De plus, une compensation « une fois pour toutes » sera instaurée pour les habitats de chasse des espèces à large rayon d'action présents dans ces zones.

14. Enfin, le projet prévoit la réintroduction du recours en réformation devant les juridictions administratives, permettant une prise de décision directe en faveur de l'administré, renforçant ainsi l'efficacité des démarches administratives dans ces zones.

15. Le projet de loi prévoit, pour les zones vertes, un passage du régime d'autorisation à un régime de simple déclaration de travaux pour divers types de projets, notamment ceux liés à la restauration ou à la création de biotopes dans le cadre d'un plan d'action ou de gestion d'une zone protégée.

16. Il inclut également l'installation ou la restauration de structures telles que des murs en pierres sèches, des cairns et des murgiers, ainsi que la création ou la restauration de plans d'eau correspondant à des biotopes protégés ou à des habitats d'intérêt communautaire.

17. En outre, la restauration des habitats ou biotopes dégradés est facilitée, notamment lorsque ces derniers subissent des processus de succession naturelle ou abritent des essences non indigènes.

18. Ces dispositions visent principalement à alléger les charges administratives et à accélérer la réalisation de projets en simplifiant les démarches, tout en révisant les critères de gestion et de protection des espaces naturels.

19. Nous constatons que les dispositions du projet de loi concernant les zones urbanisées ou destinées à le devenir soulèvent de sérieuses inquiétudes en matière de préservation de l'environnement et de protection de la biodiversité. L'élimination de l'obligation de compenser certains types de biotopes dans ces espaces, couplée à un assouplissement des règles permettant des dérogations plus larges à la protection des espèces protégées est perçue comme un affaiblissement notable des mécanismes en place pour sauvegarder les écosystèmes.

20. En effet, cela risque d'affaiblir les garanties de protection écologique, en particulier dans les zones où les habitats sont déjà fragilisés. Le Mouvement Écologique alerte sur le fait que ces simplifications pourraient favoriser une dégradation non contrôlée des espaces naturels, surtout en l'absence d'une surveillance accrue ou de mesures compensatoires rigoureuses.

21. Ces changements, qui incluent la suppression des mesures d'atténuation même pour les espèces les plus vulnérables, menacent directement la biodiversité de notre pays. Ils contreviennent également aux objectifs fondamentaux de la directive habitats (92/43/CEE), qui vise à assurer la protection des habitats naturels ainsi que la conservation des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire. Plus précisément, cette directive impose aux États membres de préserver un réseau cohérent de sites protégés (le réseau Natura 2000), de maintenir ou de rétablir les habitats naturels et les espèces dans un état de conservation favorable et de prévenir toute détérioration ou perturbation susceptible de compromettre ces objectifs.

22. En permettant une réduction des exigences en matière de compensation et de protection, le projet de loi vise à affaiblir la résilience écologique de ces zones et de compromettre la connectivité entre les habitats, ce qui est essentiel pour le maintien de la diversité biologique. En somme, ces mesures pourraient non seulement dégrader les écosystèmes locaux, mais également rendre le Luxembourg non conforme aux engagements européens en matière de conservation de la nature.

23. Par ailleurs, remplacer la compensation écologique pour les arbres routiers et ceux situés sur des places publiques par un simple système de remplacement ne tient pas compte de la valeur écologique des arbres matures, qui jouent un rôle essentiel dans les écosystèmes urbains. Le Mouvement Écologique¹ critique également la compensation « une fois pour toutes » des habitats de chasse des espèces à large rayon d'action, estimant que cette approche ne prend pas en compte les besoins évolutifs des espèces face aux pressions environnementales croissantes.

24. Enfin, bien que la réintroduction du recours en réformation puisse améliorer l'efficacité administrative, elle ne doit pas se faire au détriment de la rigueur dans l'évaluation des impacts environnementaux.

25. Concernant les zones vertes, le passage du régime d'autorisation à un régime de simple déclaration pour certains travaux, comme la création ou la restauration de biotopes et de plans d'eau, soulève également des inquiétudes. Cette simplification administrative, bien qu'utile pour accélérer certains projets, pourrait réduire considérablement les contrôles nécessaires pour

¹ Analyse Meco sur le projet de loi concernant la protection de la nature, novembre 2024.

<https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2024/11/Analyse-Meco-projet-de-loi-concernant-la-protection-de-la-nature.pdf>

garantir la compatibilité écologique des interventions. Le Mouvement Écologique met en garde contre les risques de destruction involontaire d'habitats sensibles, en particulier lorsque des processus de succession naturelle ou des essences non indigènes sont présents. Ces mesures pourraient également ouvrir la voie à une exploitation abusive des zones vertes sous couvert de simplification, compromettant ainsi les efforts de conservation.

26. De plus, l'absence de consultation systématique d'experts ou d'organismes comme l'Observatoire de l'environnement naturel, pour évaluer les implications de ces dispositions, affaiblit la crédibilité et l'efficacité des mécanismes de préservation.

27. Dans les deux cas, ces dispositions sont critiquées pour leur manque d'équilibre entre simplification administrative et protection de la nature. Elles privilégient une approche centrée sur la réduction des délais et des contraintes administratives, au détriment de la préservation des écosystèmes et du respect des engagements européens en matière de biodiversité, comme ceux du Pacte vert européen et de la Stratégie pour la biodiversité 2030.

28. Ces réformes, bien qu'elles puissent répondre à des besoins de rapidité dans le développement urbain et rural, risquent de compromettre les objectifs à long terme de durabilité environnementale et de restauration des habitats naturels.

29. Notre Chambre rejoint la position du Mouvement Écologique² en appelant à une révision de ces mesures afin d'assurer leur conformité avec les impératifs de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, tout en respectant les principes fondamentaux de précaution et de durabilité.

30. En date du 10 janvier 2025, le Conseil de gouvernement a approuvé des mesures de simplification administrative supplémentaires visant notamment à faciliter et à accélérer la construction de logements. Ces mesures visant à harmoniser et accélérer les procédures liées à la construction de logements et à la protection de l'environnement, soulèvent toutefois d'importantes préoccupations en matière de protection de la nature et de respect des législations environnementales.

31. L'introduction du principe du « silence vaut accord », appliqué à certaines procédures d'autorisation, pose un risque majeur pour la biodiversité, car elle pourrait entraîner des décisions implicites non conformes aux exigences légales.

Cette approche va à l'encontre du principe de précaution inscrit dans le droit européen et national, notamment l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La suppression ou la simplification des autorisations pour des activités, comme les installations photovoltaïques en zones sensibles ou les PAPNQ³ inférieurs à 4 hectares, affaiblit les mécanismes de contrôle environnemental et pourrait provoquer des destructions irréversibles des habitats naturels, en contradiction avec la directive 2011/92/UE et la loi luxembourgeoise du 18 juillet 2018 sur la protection de la nature.

32. Par ailleurs, l'absence d'évaluations cumulatives pour des projets de moindre envergure néglige les impacts à long terme dans des zones écologiquement sensibles. Des outils comme le « réputé recevable » et le « réputé complet » uniformisent les procédures, risquant d'ignorer les spécificités locales et de nuire à la préservation d'écosystèmes uniques.

33. Ces mesures, bien qu'introduites pour accélérer les processus administratifs, semblent privilégier une logique de développement au détriment d'une gestion durable des territoires.

2 Analyse Meco sur le projet de loi concernant la protection de la nature, novembre 2024.
<https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2024/11/Analyse-Meco-projet-de-loi-concernant-la-protection-de-la-nature.pdf>

3 Plans d'Aménagement Particulier – Nouveau Quartier : un type spécifique de planification urbanistique utilisé au Luxembourg pour organiser et structurer l'aménagement des nouveaux quartiers résidentiels ou mixtes dans les communes.

34. Pour parvenir à un équilibre entre la simplification administrative et les exigences de protection de l'environnement, il est essentiel de limiter l'application du principe de « silence vaut accord » aux seules procédures non sensibles, tout en préservant des évaluations environnementales rigoureuses et en instaurant une consultation systématique des experts compétents. Ces ajustements offriront une réponse adaptée aux besoins croissants en matière de logement, tout en garantissant que le Luxembourg honore ses engagements en matière de durabilité, conformément aux objectifs fixés par le Pacte vert européen et la Stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2030.

35. Le mot d'ordre « Méi, a méi séier bauen » renvoie à une simplification administrative accélérée, souvent opérée au détriment des impératifs fondamentaux de préservation de la nature.

36. Notre Chambre rappelle régulièrement que, bien que le développement de logements abordables par le secteur public soit une composante essentielle pour répondre à la crise du logement, cela ne saurait remplacer une intervention ambitieuse de l'État dans la régulation du marché immobilier privé. La lutte contre la spéculation immobilière et la rétention du foncier constructible, ainsi que l'endigement de l'accumulation croissante de logements détenus par un petit nombre de multipropriétaires fortunés, figurent parmi les mesures indispensables. Associées à une réforme ambitieuse de la loi relative au bail à usage d'habitation, visant notamment à mieux encadrer l'évolution des loyers, ces actions contribueraient significativement à alléger la pression qui pèse sur le marché immobilier.

37. Cependant, ces réformes nécessaires doivent également intégrer des critères de durabilité et de respect de l'environnement, afin que la réponse à la crise du logement n'aggrave pas la crise écologique en cours.

38. Une politique interventionniste ambitieuse, intégrant à la fois la régulation du marché immobilier et la préservation des ressources naturelles, est une condition *sine qua non* pour garantir un droit au logement tout en respectant les engagements du Luxembourg en matière de protection de la biodiversité et de durabilité environnementale.

*

II. PROMOTION ET RENFORCEMENT DE LA BIODIVERSITE URBAINE

39. Le projet de loi prévoit plusieurs mesures pour promouvoir et renforcer la biodiversité urbaine. Chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvrant au moins 20 ares devra inclure des infrastructures vertes représentant au moins 10 % de la surface totale, dont trois quarts seront aménagés sur des terrains destinés à la voirie et aux équipements publics.

De même, les projets de construction sur des terrains non bâtis d'au moins 1 hectare dans les quartiers existants devront respecter ce seuil de 10%. La qualité et la régulation de ces infrastructures vertes seront encadrées par un règlement grand-ducal, tenant compte de leur valeur écologique et de leur rôle dans l'adaptation au changement climatique.

40. Des dérogations au seuil des 10 % sont possibles pour les zones d'activités économiques et spéciales, lorsque les besoins économiques ou les caractéristiques locales le justifient. Cependant, ces dérogations devront être justifiées en tenant compte des exigences de connectivité écologique et de préservation des habitats locaux.

41. Le projet de loi introduit également le concept de « maillage écologique du couvert boisé urbain », une approche innovante destinée à mesurer et renforcer la connectivité entre les fonds boisés en milieu urbain. Cette connectivité sera évaluée en fonction de critères tels que la densité des liens écologiques entre les zones boisées et la proportion d'essences végétales indigènes. Ce maillage vise à préserver les corridors naturels nécessaires à la faune et à la flore tout en soutenant la résilience des écosystèmes urbains face aux pressions environnementales.

42. Pour garantir un suivi efficace de ces initiatives, le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions sera chargé de réaliser un inventaire annuel du couvert boisé urbain de toutes les communes. Une évaluation qualitative sera également effectuée tous les six ans afin de mesurer l'évolution des zones boisées, leur qualité écologique et leur connectivité. Ces rapports permettront de mieux orienter les politiques locales et nationales en matière de biodiversité et de gestion des écosystèmes urbains.

43. Le projet de loi inclut également des mesures visant à développer un couvert boisé urbain résilient, en fixant un seuil minimal de 20 % de couvert boisé dans chaque commune. Cette exigence sera accompagnée de normes qualitatives visant à garantir une gestion durable des boisements.

43bis. De plus, les essences végétales utilisées devront être majoritairement indigènes ou adaptées aux conditions locales, conformément à une liste établie par le ministre. Cela permettra de renforcer la résistance des boisements aux aléas climatiques tout en favorisant une intégration écologique optimale.

44. Ces infrastructures vertes et boisées ont pour objectif d'améliorer la qualité de l'air, de réduire les effets des îlots de chaleur urbains en offrant un refroidissement naturel, de renforcer la résilience des villes face au changement climatique et de soutenir la biodiversité intra-urbaine. Ce cadre législatif s'inscrit dans une vision de développement durable, cherchant à concilier les besoins croissants en matière d'urbanisation avec l'impératif de protéger et de restaurer les écosystèmes naturels au sein des villes.

45. Les mesures prévues par le projet de loi pour promouvoir et renforcer la biodiversité urbaine sont largement critiquées pour leur portée limitée et leur manque d'ambition face aux enjeux environnementaux actuels.

46. Notre Chambre tient à souligner que le seuil de 10 % d'infrastructures vertes imposé pour les nouveaux quartiers et les terrains non bâtis est insuffisant pour garantir une véritable amélioration de la biodiversité et de la résilience écologique des milieux urbains.

46bis. En effet, un seuil de 20 à 30 % d'espaces verts est considéré comme nécessaire pour garantir une connectivité écologique suffisante et fournir des services écosystémiques essentiels, tels que la régulation des températures urbaines, la capture du carbone et la protection des espèces.

46ter. La Stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030⁴ s'inscrit dans cette logique en visant à protéger au moins 30 % des terres et des zones marines en Europe, tout en mettant l'accent sur la restauration des écosystèmes dégradés, y compris en milieu urbain, afin de renforcer leur résilience face aux défis environnementaux.

47. Par ailleurs, l'absence de critères clairs sur la qualité écologique de ces infrastructures, laissés à un futur règlement grand-ducal, crée une incertitude majeure.

48. En l'état, ces aménagements risquent de se limiter à des espaces décoratifs, tels que des pelouses ou des espaces engazonnés, qui n'offrent qu'une faible valeur écologique. De véritables infrastructures vertes devraient inclure des essences indigènes, des habitats pour les pollinisateurs et des corridors écologiques connectés.

49. De plus, la possibilité de dérogations dans les zones d'activités économiques et spéciales affaiblit considérablement la portée du projet.

49bis. Ces zones, cruciales pour maintenir des continuités écologiques, risquent d'être exemptées des obligations minimales sous prétexte de besoins économiques, ce qui va directement à l'encontre des objectifs de la directive habitats (92/43/CEE) et des engagements européens en matière de lutte contre la fragmentation des habitats.

4 <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/eu-biodiversity-strategy-for-2030.html>

50. Le concept de « couvert boisé urbain », bien qu'intéressant, manque de mesures concrètes pour assurer son efficacité. Rien n'est précisé sur les mécanismes de suivi, les obligations des communes ou les sanctions en cas de non-respect, ce qui limite son impact réel sur la biodiversité urbaine et sa connectivité.

51. En outre, le projet manque d'une vision globale pour lutter contre les îlots de chaleur urbains, un défi majeur dans le contexte du changement climatique. La simple exigence de 10 % d'espaces verts ne répond pas aux besoins croissants de refroidissement naturel, d'ombre et de réduction de la pollution atmosphérique dans les villes.

52. Enfin, ces mesures sont déconnectées des engagements climatiques et écologiques du Luxembourg, tels que ceux pris dans le cadre de l'Accord de Paris et du Pacte vert européen, qui appellent à des efforts ambitieux pour restaurer les écosystèmes et renforcer leur résilience.

53. Le projet ne prévoit pas non plus de mécanismes robustes de suivi et de contrôle pour s'assurer de la mise en œuvre effective des infrastructures vertes ou du couvert boisé urbain.

54. Pour assurer une gestion transparente et efficace des espaces verts, il est indispensable que les communes soient tenues de mettre en place des suivis réguliers et de publier des rapports détaillés sur l'état et l'évolution de ces zones.

55. Par ailleurs, si le gouvernement aspire réellement à renforcer la participation citoyenne, il doit s'équiper des outils nécessaires, notamment en créant un groupe d'experts capable de conseiller et de soutenir les ministères, les administrations et, le cas échéant, les communes dans ces démarches⁵.

56. Nous insistons sur la nécessité de l'implication de la société civile organisée et représentative et de sa participation dans la prise de décision, en particulier sur les enjeux fondamentaux tels que les orientations stratégiques ou les grandes lignes des politiques sectorielles.

57. En outre, il serait judicieux de revoir certaines législations, notamment celles relatives à l'aménagement communal, afin d'impliquer les citoyens dès les premières étapes des processus décisionnels. Cette approche permettrait de renforcer la transparence, la responsabilité et la participation dans la gestion des ressources naturelles et des infrastructures vertes.

58. En somme, nous estimons que ces mesures sont perçues comme trop limitées et insuffisamment ambitieuses pour répondre aux crises écologiques et climatiques. Pour être réellement efficaces, elles devraient inclure des seuils plus élevés, des critères de qualité écologique stricts, des mécanismes de contrôle rigoureux et une vision intégrée des enjeux climatiques et environnementaux.

59. Ces ajustements sont indispensables pour aligner le projet sur les objectifs européens et internationaux de préservation de la biodiversité et d'adaptation au changement climatique.

*

⁵ <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/dossier/formation-gouvernement-2023/notes-au-formateur/m/dossier-mouveco.pdf>

III. ADAPTATION DES REGLEMENTATIONS SUR LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

60. Le projet de loi prévoit plusieurs adaptations réglementaires visant à moderniser et à simplifier la gestion de la protection de la nature tout en facilitant certains projets économiques et urbains.

61. Parmi les principales mesures, il introduit la possibilité pour le ministre de délivrer des dérogations à la protection des espèces animales et végétales protégées pour divers motifs, tels que des projets scientifiques, pédagogiques, d'utilité publique ou de construction.

62. Ces dérogations sont conditionnées au maintien des espèces concernées dans un état de conservation favorable au sein de leur aire de répartition naturelle.

63. Dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, l'obligation d'autorisation pour la réduction ou la destruction de boisements pionniers et de broussailles de moins de 15 ans est supprimée et ces interventions ne nécessitent plus de déclaration de travaux, sous réserve du respect des dispositions générales visant à préserver la biodiversité.

64. Le projet de loi met également en place une interdiction explicite d'atteinte aux habitats ou aux espèces sauvages par le biais du répandage de spécimens non indigènes, afin de limiter les risques pour les écosystèmes locaux.

65. En ce qui concerne les compensations écologiques, les mesures sont ajustées pour permettre leur réalisation dans des pools compensatoires situés à proximité géographique des interventions, ce qui vise à rendre leur mise en œuvre plus pratique et efficace.

66. De plus, un principe de compensation unique est instauré pour les habitats de chasse des espèces à large rayon d'action dans les zones urbanisées, rationalisant ainsi ces processus.

67. La durée de validité des autorisations est prolongée de 4 à 6 ans, ce qui permet d'harmoniser ces délais avec les exigences de rapportage européen sur l'état des habitats et des espèces.

68. Par ailleurs, le projet de loi introduit une nouvelle flexibilité pour les communes, leur permettant d'établir des pools compensatoires communaux afin de préparer en amont des mesures compensatoires pour des projets futurs, notamment les extensions urbaines.

69. Les modifications réglementaires introduites par le projet de loi, bien qu'orientées vers une modernisation et une simplification des démarches administratives, suscitent de nombreuses critiques, notamment celles formulées par le Mouvement Écologique⁶. Ces critiques mettent en lumière les impacts potentiellement négatifs sur la conservation de la biodiversité et la protection des écosystèmes. L'introduction de dérogations concernant la protection des espèces animales et végétales, même assorties de conditions visant à maintenir un état de conservation favorable, est perçue comme un affaiblissement des mécanismes actuels de sauvegarde. Ces dérogations, appliquées de manière excessive, pourraient favoriser des projets de construction ou d'aménagement urbain, souvent au détriment des habitats sensibles et des espèces protégées, ce qui serait en contradiction avec les objectifs fondamentaux de la directive habitats (92/43/CEE).

70. La suppression de l'obligation d'autorisation pour la réduction ou la destruction de boisements pionniers et de broussailles âgés de moins de 15 ans dans les zones urbanisées, combinée à l'absence de déclaration de travaux pour ces interventions, limite la capacité des autorités compétentes à exercer un contrôle efficace. Cela pourrait entraîner une dégradation incontrôlée des espaces naturels en milieu urbain, alors même que ces zones jouent un rôle crucial dans la résilience écologique, notamment face aux défis posés par le changement climatique. Le

⁶ Analyse Meco sur le projet de loi concernant la protection de la nature, novembre 2024.
<https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2024/11/Analyse-Meco-projet-de-loi-concernant-la-protection-de-la-nature.pdf>

Mouvement Écologique alerte sur le risque que cette simplification administrative priorise les intérêts économiques au détriment des écosystèmes et insiste sur la nécessité d'un encadrement plus strict de ces pratiques.

71. Par ailleurs, la mise en place de mécanismes de compensation écologique simplifiés, comme les pools compensatoires ou le principe de compensation unique pour les habitats de chasse, est également remise en question. Bien que présentées comme pratiques et efficaces, ces mesures risquent de banaliser les compensations écologiques, en autorisant des impacts irréversibles sur des habitats sensibles sans garantir des efforts réels de restauration ou de remplacement de qualité. Ces approches uniformes ne prennent pas en compte la diversité et les spécificités locales des écosystèmes, ce qui va à l'encontre des principes énoncés par la directive 2011/92/UE sur les évaluations environnementales.

72. De plus, la possibilité accordée aux communes de créer des pools compensatoires communaux, bien que novatrice, soulève des interrogations quant à leur capacité à gérer ces mécanismes de manière rigoureuse et transparente. En l'absence de suivi strict, ces pools pourraient devenir un simple outil de justification pour des interventions à fort impact écologique, sans offrir une véritable compensation qualitative. Le Mouvement Écologique⁷ met en garde contre le risque de voir ces dispositifs administratifs s'éloigner des réalités écologiques. Il faudrait intégrer davantage les communes dans la gestion des pools compensatoires pour garantir une approche de proximité et permettre des restaurations efficaces adaptées aux spécificités locales. Cette implication des communes renforcerait également leur rôle en tant que partenaires de l'État dans la préservation des écosystèmes.

73. Enfin, la prolongation de la durée de validité des autorisations de 4 à 6 ans, bien qu'alignée avec les exigences européennes, pourrait conduire à une moindre vigilance dans l'évaluation des impacts cumulés sur les habitats et les espèces, notamment dans des contextes où les pressions environnementales évoluent rapidement. Cette disposition, combinée à d'autres simplifications administratives, risque de compromettre les objectifs de restauration des écosystèmes définis dans le Pacte vert européen et la Stratégie pour la biodiversité 2030.

74. En somme, ces adaptations réglementaires sont perçues comme un affaiblissement des garanties écologiques au profit d'une simplification administrative qui semble privilégier les intérêts économiques à court terme. Le Mouvement Écologique plaide pour des ajustements nécessaires afin d'intégrer un cadre strict et contraignant, garantissant la préservation des écosystèmes locaux et l'alignement du projet de loi sur les engagements européens et internationaux en matière de biodiversité et de durabilité environnementale.

*

IV. ENCOURAGEMENT A LA RESTAURATION ECOLOGIQUE

75. Le projet de loi introduit un ensemble de mesures visant à encourager et simplifier la restauration écologique, en ciblant notamment les démarches administratives associées aux projets d'aménagement et de réhabilitation des habitats naturels.

76. L'une des principales initiatives consiste à remplacer le régime d'autorisation préalable par un système de simple déclaration pour les projets de restauration ou de création de biotopes protégés et d'habitats d'intérêt communautaire, à condition qu'ils soient intégrés dans un plan national ou un plan de gestion spécifique à une zone protégée. Cette simplification s'applique également à des initiatives telles que la construction ou la réhabilitation de murs en pierres sèches, de cairns ou de murgiers, reconnus comme des biotopes protégés.

⁷ Analyse Meco sur le projet de loi concernant la protection de la nature, novembre 2024.
<https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2024/11/Analyse-Meco-projet-de-loi-concernant-la-protection-de-la-nature.pdf>

77. Le texte de loi prévoit aussi des dispositions spécifiques pour restaurer des habitats dégradés, qu'ils soient affectés par des processus naturels comme la succession écologique ou par l'introduction d'espèces non indigènes. Ces interventions bénéficieront également du régime de simple déclaration, facilitant leur mise en œuvre rapide. En parallèle, le défrichement de fonds forestiers, qui est habituellement soumis à des obligations strictes de compensation, pourra être exempté dans les cas où il contribue à la restauration d'habitats d'intérêt communautaire sur des terrains historiquement non boisés ou faiblement embroussaillés.

78. En ce qui concerne la création et la restauration de plans d'eau classés comme biotopes protégés ou habitats d'intérêt communautaire, le projet propose également de simplifier ces démarches en les soumettant à une simple déclaration, dans le cadre de plans d'action ou de gestion déjà approuvés. De plus, le texte prévoit un ajustement des obligations de compensation écologique en mettant l'accent sur la restauration des habitats prioritaires. À cet effet, il encourage l'utilisation de pools compensatoires situés à proximité géographique des zones impactées, permettant une gestion locale plus adaptée et efficace.

79. Ces mesures s'inscrivent dans une volonté d'accélérer et de faciliter les initiatives de restauration écologique, tout en respectant les engagements européens, notamment ceux fixés par le règlement (UE) 2022/869, qui impose des objectifs ambitieux pour la restauration de la nature en Europe. En allégeant les contraintes administratives et en proposant des solutions plus flexibles et locales, le projet de loi vise à renforcer la résilience écologique et à encourager des actions concrètes pour préserver et réhabiliter les écosystèmes dégradés.

80. Les mesures de restauration écologique prévues par le projet de loi, bien qu'elles reflètent une volonté de simplification et d'efficacité, sont jugées insuffisantes pour répondre aux besoins spécifiques de certains habitats et espèces.

Ces restaurations, souvent généralisées ou mises en œuvre via des mécanismes centralisés tels que les pools compensatoires, risquent de ne pas assurer une véritable réhabilitation écologique, notamment lorsqu'elles sont réalisées à distance des zones directement impactées.

81. En particulier, les espèces nécessitant des habitats spécifiques et localisés, tels que les espèces à rayon d'action réduit ou dépendant de conditions micro écologiques uniques, pourraient souffrir de l'éloignement des sites de compensation par rapport aux zones impactées. Cela va à l'encontre des principes établis dans la directive habitats (92/43/CEE), qui insiste sur la nécessité de préserver les habitats naturels à proximité des zones impactées pour maintenir la continuité écologique.

82. De plus, le manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre les autorités locales, les gestionnaires de pools compensatoires et l'administration nationale pourrait nuire à l'application effective des standards européens.

83. Une telle ambiguïté risque de ralentir les processus décisionnels ou de diluer les responsabilités, compromettant ainsi la conformité avec les objectifs du règlement (UE) 2022/869 sur la restauration de la nature. Par exemple, l'absence de mécanismes robustes pour surveiller et évaluer l'efficacité des compensations écologiques pourrait limiter leur capacité à restaurer les écosystèmes de manière durable.

84. En outre, les mesures de restauration écologique axées sur la simplification, telles que le passage au régime de déclaration pour certaines interventions, posent également la question du contrôle et de la rigueur scientifique. Une déclaration de travaux, contrairement à une autorisation préalable, limite la capacité des autorités compétentes à évaluer l'impact des projets avant leur mise en œuvre. Cela pourrait entraîner des erreurs ou des abus, notamment dans des contextes où les écosystèmes sont particulièrement sensibles ou où les pressions anthropiques sont déjà élevées. Les évaluations préalables, essentielles pour comprendre les besoins spécifiques des habitats dégradés, risquent d'être négligées dans ce nouveau cadre simplifié.

85. Les compensations « une fois pour toutes », notamment pour les habitats de chasse des espèces à large rayon d'action, sont également critiquées pour leur approche uniforme et non

évolutive. Les besoins écologiques peuvent changer avec le temps en fonction des dynamiques des populations et des écosystèmes, ce qui nécessite une gestion adaptative. Or, ce type de compensation figée ne permet pas de s'adapter aux évolutions des écosystèmes ni aux impacts cumulatifs des projets à long terme, affaiblissant ainsi l'efficacité globale des mesures de restauration.

86. Bien que le projet de loi vise à accélérer et faciliter les initiatives de restauration écologique, il risque d'affaiblir la rigueur et l'efficacité des compensations et des restaurations, compromettant les objectifs de préservation des écosystèmes sensibles et des espèces protégées.

Une approche plus détaillée et adaptée aux spécificités locales serait nécessaire pour garantir que ces mesures aient un impact positif durable sur la biodiversité.

*

87. Au vu des commentaires formulés, notre Chambre n'est pas en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 4 mars 2025

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

