

## **Avis de l'OAI sur le projet de loi n°8449 portant modification de**

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

<b>Sommaire</b>	<b>Page</b>
1. Considérations générales.	2
2. Méthodologie.	3
3. Avis article par article sur le projet de loi n°8449.	4
4. Conclusion.	16

## 1. Considérations générales : résumé, enjeux, ...

De manière générale, l'OAI est d'avis que, pour « accélérer la création de logements », tous les leviers disponibles sont à activer, dont celui d'une modification de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles, en phase avec l'objectif d'accélérer la construction de logement, tout en maintenant la protection de l'environnement à un niveau élevé afin de remédier à la crise de la biodiversité et du climat, que nous vivons actuellement.

L'OAI salue les initiatives présentes au sein du texte du projet de loi tel que soumis pour avis, dans l'objectif d'une simplification administrative, en particulier pour la mise en œuvre des mesures de compensation en cas de destruction de biotopes et/ou d'habitats protégés.

Pour beaucoup de projets, surtout ceux d'une certaine envergure, des solutions sont escomptées par les promoteurs/architectes/ingénieurs-conseils/propriétaires, pour remédier aux retards dans l'exécution des projets de construction, parfois du fait de l'incidence de la législation sur la protection de la nature, laquelle est largement perfectible.

Les problèmes résultent toutefois également du fait que les autorisations en matière de protection de la nature sont souvent demandées trop tardivement, et non au début des projets. Or, dès l'entame d'un projet de construction, il convient de procéder aux inventaires des terrains nécessaires (analyse du potentiel des terrains concernés). Les éventuelles présences problématiques d'espèces strictement protégées (facteur causant le plus souvent des délais), peuvent alors être identifiées à temps et, le cas échéant, compensées par des mesures appropriées. Même si une telle mesure ne pourra pas résoudre tous les problèmes, qui se situent en partie plutôt au niveau "administratif" que législatif, cette manière de procéder aidera dans la majorité des cas à réduire des délais liés à la législation dite « protection de la nature ».

Par ailleurs, pour accompagner la réforme, l'organisation de sessions d'explication sur les modifications de la loi serait judicieuse pour en assurer une compréhension harmonisée, tout comme la mise en place d'une cellule au sein de l'ANF pour répondre aux questions sur l'interprétation de la loi, et ce déjà à un stade précoce des projets, avant que toutes les études détaillées ne soient réalisées.

Enfin, nous tenons à rappeler la position de l'OAI quant à l'élaboration d'un paquet complet, regroupant lois et règlements grand-ducaux d'exécution, afin d'éviter des phases d'incertitude qui favorisent la judiciarisation du secteur.

Les points importants de la réforme, approuvés par l'OAI sous réserve des observations formulées dans le présent avis, sont notamment :

- Les mesures de simplification pour les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, dont la **fin de l'obligation de compenser certains types de biotopes** (la destruction et la réduction des broussailles et des haies vives âgées de moins de quinze ans ne nécessitent plus d'autorisation dans ces zones, sous réserve du respect des conditions prévues) ;
- Le principe une « **compensation une fois pour toutes** » concernant les habitats de chasse des espèces à large rayon d'action situés dans les zones urbanisées ou destinées à l'être.
- Le principe « **Natur op Zäit** » pour les biotopes protégés à développement rapide et spontané, en zone urbanisée ;

- Le principe des « 10 % » des plans d'aménagement particuliers avec **infrastructures vertes** ;
- L'approche différenciée selon le statut de protection des espèces en zone urbanisée par rapport au **couvert boisé urbain** ;
- Le soutien pour la réalisation des **bilans écologiques** pour les petits projets de logement ;
- Le Pool compensatoire **communal** ;
- La simplification pour la **création / restauration des biotopes et habitats** (abandon des régimes d'autorisation en faveur d'une simple déclaration de travaux pour les projets de restauration et de création de biotopes, pour l'installation et la création de différents types de murs ainsi que pour la création et la restauration de plans d'eau ayant le statut de biotopes protégés).

Par ailleurs, suivant document daté du 27 février 2025, le présent projet de loi a fait l'objet d'amendements gouvernementaux, concernant essentiellement les projets ou infrastructures en matière d'énergies renouvelables, les dérogations à la protection des espèces, l'évaluation appropriée des incidences (sur une zone Natura 2000, sur les projets d'énergie renouvelable...), et les projets se situant dans les « zones d'accélération d'énergies renouvelables ».

Au nombre des mesures phares, le Projet prévoit d'insérer davantage de surfaces vertes, en prévoyant d'intégrer des « infrastructures vertes sur au **moins dix pour cent** de la surface des plans d'aménagement particulier pour les nouveaux quartiers » (PAP NQ), dès lors que ceux-ci couvrent une superficie d'au moins vingt ares. Une même disposition vaut pour les zones de bâtiments et d'équipements publics d'une surface de terrain non bâti d'au moins un hectare, couvertes par un plan d'aménagement « quartier existant » (PAP QE).

Si l'OAI en approuve le principe, il estime toutefois que des exceptions à cette nouvelle « règle des 10% » devraient être possibles (et non uniquement des dérogations pour les zones d'activités économiques au vœu du nouvel article 29ter). La conservation des biotopes devrait être plus avantageux pour le développeur que la destruction de l'existant et la planification de nouvelles infrastructures vertes. Une approche qualitative des infrastructures vertes, qui pourrait être basée sur un système d'éco-points amélioré, sera dans de nombreux cas préférable à une approche "quantitative" suivant la « règle des 10% » de création de nouvelles infrastructures vertes.

## 2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par la Commission OAI Urbanistes-Aménageurs et la délégation OAI Programme forestier national.

### 3. Avis article par article sur le projet de loi n°8449

La numérotation des articles commentés dans le présent avis est celle des textes coordonnés.

- Le texte en noir est celui du projet de loi.
- Le texte en rouge se rapporte à des corrections proposées.
- Le texte en bleu correspond à l'avis de l'OAI.
- Le texte surligné en jaune met en exergue certaines dispositions des articles suscitant des commentaires spécifiques.

#### **3.1. Avis sur le texte coordonné de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (telle que modifiée par le projet de loi sous analyse)**

L'OAI entend formuler les observations relativement aux articles ci-après repris du projet de loi. Les articles non cités n'appellent pas de commentaires ou d'objections de l'OAI.

#### **Article 1 Définitions**

37° « couvert boisé urbain » : (...)

b) les arbres et arbustes, d'une essence indigène ou non indigène, ou formations de ces arbres et arbustes, d'une hauteur d'au moins 1,5 mètre, et d'une projection verticale au sol d'au moins 1,5 mètre à fois 1,5 mètre = 2,25 m<sup>2</sup>

Il est proposé la modification mise en exergue ci-avant. De plus, il faudrait remplacer le terme « ou non indigène » par « ou adaptée à la station » (voir définition à l'alinéa 39°). En effet, selon l'espèce, la valeur pour la biodiversité et/ou l'adaptation au changement climatique est plus ou moins importante. Par ailleurs, il faudrait éviter de considérer sous ce point les espèces non indigènes avec un potentiel invasif avéré.

#### **Article 13 Fonds forestier**

Alinéa (3)

« En vue de restaurer un habitat au sens de l'article 17 en application du paragraphe 1er, point 2°, des boisements compensatoires ne sont pas imposés, s'il s'agit de fonds non boisés ou minoritairement embroussaillés par le passé, actuellement pourvus d'arbres pionniers ne dépassant pas trente ans et issus d'une succession naturelle. Ne sont pas visés par la présente disposition les fonds ayant fait l'objet d'une mesure d'atténuation réalisée en vertu de l'article 27 ou d'une mesure compensatoire réalisée en vertu de l'article 63 ».

Il n'est pas précisé qui détermine que les arbres pionniers ne dépassent pas l'âge de trente ans. L'OAI souhaiterait une clarification.

Un reboisement des fonds visés au présent paragraphe est effectué si dix ans après le défrichement, la mesure de création ou restauration de l'habitat visé n'a pas abouti.

Il conviendrait d'explicitier ce qu'il faut entendre par « n'a pas abouti » (p.ex. en utilisant des définitions légales existantes : « n'a pas abouti et ne correspond pas au biotope visé tel que défini par le règlement grand-ducal du 8 juillet 2022 modifiant le règlement grand-ducal du 1er août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives.»

#### Alinéa (4)

Le ministre **peut** imposer des délais pour la réalisation des boisements compensatoires ou pour la substitution par création ou restauration d'un biotope protégé ou habitat au sens de l'article 17.

Etant donné le besoin impérieux que les mesures soient mises en œuvre aussi rapidement que possible, l'OAI estime que le ministre en charge devrait imposer des délais pour leur réalisation.

### Article 14 Autorisation concernant les arbres

Dans le texte actuel de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en vigueur, l'intitulé de l'article 14 est « Autorisation concernant certaines occupations du sol ». Ce titre semble plus adapté (que celui de « autorisation concernant les arbres ») à la teneur du point 1° de l'alinéa (1) de la loi précitée, alors qu'il concerne surtout le changement d'affectation de terrains agricoles.

#### Alinéa (2)

(2) En cas de demande d'autorisation sollicitée dans un but d'utilité publique ou pour des raisons phytosanitaires, une évaluation des éco-points au sens de l'article 63 paragraphe 2 n'est pas requise si le ou les arbres **sont remplacés** sur place, le long de la même route ou du même chemin, ou sur les mêmes places ou fonds par des arbres de première ou deuxième grandeur, adaptés à la station.

L'OAI pointe que le texte ne précise pas le délai dans lequel le remplacement des arbres devra être réalisé. Il serait également utile de préciser la définition exacte pour « un arbre de première ou de deuxième grandeur », afin d'éviter les discussions à ce sujet.

### Article 17 Interdiction de destructions d'habitats et de biotopes

#### « Alinéa (4)

Le ministre impose, dans les conditions des articles 63 à 66, des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes ou habitats de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes ou habitats protégés réduits, détruits ou détériorés.

Par dérogation à l'alinéa 1er du présent paragraphe, la compensation des habitats des espèces d'intérêt communautaire à large rayon d'action ayant un état de conservation non favorable visées à l'article 67 paragraphe (5), sis en-dehors de la zone verte, est réalisée conformément aux dispositions de l'article 67.

Les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire doivent être compensés, dans le même secteur écologique par des habitats identiques, **ou à défaut** par des habitats à fonctions écologiques similaires ».

Faut-il comprendre que des « habitats à fonctions écologiques **similaires** » ne sont admissibles (« par défaut ») que si s'avère impossible une compensation par des « habitats **identiques** » ? Ou s'agit-il de deux options possibles laissées à l'appréciation du ministre ? Une clarification sur l'interprétation à donner à cette disposition serait opportune.

#### Alinéa (7)

« Ne sont pas visés par les dispositions du paragraphe 1er :

1° les biotopes protégés générés par certaines pratiques de gestion extensive, réalisées dans le cadre d'un ou de plusieurs contrats de gestion consécutifs sur base d'un régime d'aides

financières en faveur de la sauvegarde de la diversité biologique institué en vertu de l'article 57 ou sur base d'un régime d'aides financières visé par la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Si au terme d'une période de cinq ans suivant la fin du dernier contrat de gestion, programme ou engagement, le fonds n'a pas été reconduit en son état initial, les dispositions de l'article 17, paragraphe 1er sont applicables ».

Si des habitats protégés par la législation européenne sont créés par la gestion visée par ce paragraphe, une destruction nécessitera une compensation équivalente.

« 2° en dehors de la zone verte, les peuplements d'arbres feuillus visés au point 13 de l'annexe 8, dont les arbres ne dépassent pas l'âge de quinze ans, et les broussailles visées au point 17 de l'annexe 8 qui ne dépassent pas l'âge de quinze ans ».

En vertu de quelles considérations la limite temporelle de quinze ans a été déterminée ? Sur base de quelles données et par qui sera-t-il vérifié que les haies et les arbres (visés par ce paragraphe) ne dépassent pas l'âge de 15 ans ? Comment sera-t-il vérifié que la destruction de structures végétales de moins de 15 ans n'a pas d'incidences interdites sur des espèces protégées au niveau européen ?

En relation avec la protection des espèces selon la législation européenne (suivant les articles 12 à 16 de la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages), cette nouvelle disposition - reprise par le projet de loi - ne semble pas compatible avec la législation européenne.

En effet, une autorisation généralisée de détruire les types de biotopes en cause (repris sub. 2°), sans évaluation de l'utilisation de ces surfaces comme sites de reproduction ou aires de repos par des espèces à protection stricte, ne tient pas compte des dispositions de l'article 12 de la Directive précitée. Pour mémoire, la Directive « exige des États membres qu'ils interdisent la destruction de l'ensemble des sites de reproduction et des aires de repos, qu'elle soit intentionnelle ou non, et pas seulement de ceux qui sont bien connus. » (Commission Européenne, Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la Directive « Habitats », 12.10.2021).

La formulation très générale semble également, sauf erreur, en contradiction avec l'article 27 du projet de loi, qui dispose qu'une « autorisation du ministre est requise lorsque des projets, plans ou activités sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur des espèces protégées particulièrement ou sur leurs sites de reproduction ou leurs aires de repos. »

## Article 17bis Rapports et inventaires

### Alinéa (2)

Le ministre établit annuellement l'inventaire du couvert boisé urbain de toutes les communes. En outre, le ministre établit sur base d'une évaluation par échantillonnage, tous les six ans un rapport sur l'aspect qualitatif dudit couvert boisé.

L'instauration d'un tel inventaire du « couvert boisé urbain de toutes les communes » est louable, mais l'OAI s'interroge sur la faisabilité. En effet, cet inventaire demandera un travail de photo-interprétation et de digitalisation du couvert boisé conséquent, voire hors-norme.

L'OAI estime également que devrait être précisé :

- à quelle date, le résultat de l'inventaire actualisé sera publié et donc à considérer ;
- sous quelle forme, le résultat de l'inventaire actualisé se présentera ;
- quelle est la signification exacte « d'évaluation par échantillonnage » ?

## Article 25

### Alinéa (1)

L'importation d'espèces ~~ou spécimens~~ non indigènes dans le but de les rendre à la vie sauvage ou l'introduction de telles espèces ~~ou tels spécimens~~ dans la vie sauvage sont interdites sauf autorisation du ministre. Cette interdiction ne concerne pas les espèces servant à l'agriculture ou à la sylviculture, à l'exclusion des espèces déterminées par **règlement grand-ducal**.

L'OAI se permet de signaler que le terme « spécimens » n'apporte *a priori* pas de valeur ajoutée à la phrase et propose de le supprimer.

L'OAI se permet de questionner, dans l'attente du règlement grand-ducal évoqué, si une ébauche de celui-ci existe et, le cas échéant, en sollicite la communication pour avis.

### Alinéa (2)

L'autorisation du ministre n'est accordée que :

1° si cette introduction dans la vie sauvage ne porte aucun préjudice aux habitats d'intérêt communautaire, aux espèces sauvages indigènes et aux biotopes, ~~à la santé humaine, aux animaux d'élevage et aux plantes cultivées, et que l'espèce visée n'est pas reprise sur la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union conformément au règlement (UE) no 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil.~~

(...)

### Alinéa (3)

(3) La capture ou l'enlèvement de leur station et la destruction d'espèces non indigènes dans le but de réduire leur impact sur les habitats naturels, les espèces sauvages indigènes ou la santé humaine sont autorisés. Un règlement grand-ducal selon les conditions de l'article 4 précise ces espèces non indigènes.

Bien qu'un règlement grand-ducal soit en cours d'élaboration, et afin d'éviter une éventuelle "zone grise législative", nous proposons d'adapter le texte comme suit :

(3) La capture ou l'enlèvement de leur station et la destruction d'espèces non indigènes dans le but de réduire leur impact sur les habitats naturels, les espèces sauvages indigènes ou la santé humaine sont autorisés. ~~Les espèces visées sont celles reprises sur la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union conformément au règlement (UE) no 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil.~~ Un règlement grand-ducal selon les conditions de l'article 4 ~~peut compléter-les~~ précise ces espèces exotiques envahissantes à considérer, non indigènes par une liste nationale.

## Article 27 Mesures d'atténuation

Une autorisation du ministre est requise lorsque des projets, plans ou activités sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur des espèces protégées particulièrement ou sur leurs sites de reproduction ou leurs aires de repos. Le ministre ~~peut prescrire-prescrit~~ dans cette autorisation toutes mesures d'atténuation d'incidence visant à minimiser ou même à annuler cette incidence significative. Sans préjudice de l'alinéa 2, les mesures d'atténuation peuvent être effectuées dans la zone des pools compensatoires établis en vertu de l'article 64 qui est géographiquement la plus proche de l'intervention.

Ces mesures d'atténuation anticipent les menaces et les risques de l'incidence significative sur un site, une aire ou une partie d'un site ou d'une aire, afin de maintenir en permanence la continuité de la fonctionnalité écologique du site, de l'aire ou d'une partie du site ou de l'aire

pour l'espèce concernée, en tenant compte de l'état de conservation de cette espèce. Tant que cette condition préalable est remplie, contrôlée et surveillée, il n'y a pas lieu de recourir à la dérogation prévue par l'article 28.

Pour des espèces à petit rayon d'action, une compensation dans la « zone des pools compensatoires » la plus proche ne peut pas garantir de voir maintenir « en permanence la continuité de la fonctionnalité écologique du site, de l'aire ou d'une partie du site ou de l'aire pour l'espèce concernée ».

Ainsi pour certaines espèces, il faut - en parallèle à une création d'habitats dans le pool compensatoire - réaliser un déplacement de la population (amphibiens, reptiles, chenilles de papillons, muscardins).

Même pour des espèces plus mobiles comme les chauves-souris, les surfaces près des colonies de reproduction peuvent être d'une importance essentielle et ne peuvent pas être compensées par des mesures dans le pool compensatoire.

Dès lors que les mesures d'atténuation sont à mettre en œuvre avant qu'un projet n'ait « une incidence significative sur des espèces protégées particulièrement ou sur leurs sites de reproduction ou leurs aires de repos », la question se pose de savoir à quel moment on peut considérer que cette condition est remplie.

Puisque l'idée est celle d'une « compensation une fois pour toutes » pour les espèces à grand rayon d'action (et afin de pouvoir quantifier les besoins en surfaces dans les zones de pool compensatoire), il faudrait d'abord faire une analyse au niveau national, pour cerner combien de surfaces sont concernées dans des zones destinées à être urbanisées.

Surtout, il faudrait que les mesures d'atténuation dans le pool compensatoire soient réalisées **avant** la destruction dans les zones destinées à être urbanisées. Or, déjà dans la situation actuelle, la réalisation de mesures de compensation dans le pool compensatoire accuse (suivant différents retours d'expérience) un retard important.

La réalisation de mesures d'atténuation dans la zone la plus proche des pools compensatoires risque de se heurter aux problèmes suivants :

- La zone peut ne pas se prêter à la création d'habitats d'espèces qui sont requis.
- Il faut établir une relation entre les habitats susceptibles d'être perdus lors de la réalisation « des projets, plans ou activités susceptibles d'avoir une incidence significative... », et les mesures d'atténuation réalisées au préalable dans la zone « pool compensatoire » pour pouvoir garantir que les mesures d'atténuation sont réalisées en quantité suffisante.

Dans le souci d'accélérer les procédures, et considérant que la réalisation de mesures d'atténuation prend généralement plusieurs années avant de déployer ses effets, il serait judicieux de réaliser pour chaque commune (chaque PAG (Plan d'Aménagement Général)) un inventaire des sites de reproduction ou aires de repos susceptibles d'être détériorés ou détruits lors de la mise en œuvre du PAG. Il faudrait aussi vérifier si, et dans quelle mesure, la zone la plus proche des pools compensatoires se prête à accueillir les mesures d'atténuation nécessaires.

Enfin, par soucis d'équité il conviendrait de faire en sorte que les coûts, exposés pour la réalisation des mesures d'atténuation dans les pools compensatoires, soient bien à charge des porteurs d'un projet immobilier et non par la collectivité.

En outre, pour les nouveaux projets de construction, la question se posera de savoir si une étude faunistique détaillée doit être confiée à des experts par le porteur de projet, pour identifier concrètement quelles espèces animales utilisent le site du projet et de quelle manière le site est utilisé (reproduction, nidification, repos, chasse) ou si ces études incombent à l'ANF à partir de la mise en application de la loi modifiée.

### **Article 27bis Continuité de la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain**

#### Alinéa (1)

Le maintien de la continuité de la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain n'est pas synonyme de :

- Non détérioration de sites de reproduction ou aires de repos d'espèces protégées au niveau communautaire ;
- Non-destruction d'individus protégés au niveau communautaire ;
- Non-perturbation de populations locales d'espèces protégées au niveau communautaire durant des périodes sensibles.

A ce titre, l'alinéa (1) risque de rester en-deçà des exigences de la Directive « Habitats » en ce qui concerne la protection des espèces protégées au niveau communautaire.

#### Alinéa (4)

Un règlement grand-ducal établit les espèces protégées particulièrement visées par le présent article et peut préciser ses modalités d'application. La liste des espèces visées est réévaluée tous les six ans sur base de leur état de conservation respectif tel qu'établi en application de l'article 4.

Sans une liste des espèces visées, et donc sans le texte du règlement grand-ducal annoncé, l'OAI se trouve dans l'impossibilité de se prononcer sur la validité scientifique des dispositions de l'article 27bis, ni ne peut analyser la compatibilité avec la législation européenne.

L'OAI s'interroge sur le postulat, dans le projet de loi sous analyse, qu'un couvert boisé de 20% serait suffisant pour couvrir le besoin des espèces protégées (liées à ces types d'habitats) de toute une commune. Pour des communes de plusieurs localités (qui parfois sont situées assez loin l'une de l'autre et qui peuvent avoir des couverts boisés très différents), l'utilisation d'un couvert boisé moyen semble d'autant plus discutable.

L'OAI se demande si une telle "approche généraliste" ne risque pas de créer des incertitudes sur le plan juridique. L'OAI se pose dès lors les questions suivantes :

- Qu'advient-il lorsque le couvert boisé d'une commune tombe en dessous des 20% ?
- Est-ce que les projets (qui n'ont pas été réalisés à ce moment) doivent alors "compenser" selon le système des éco-points ? Comment, et par qui, les porteurs de projets sont informés dans ce cas ?
- A qui revient la responsabilité d'augmenter le couvert boisé, pour atteindre à nouveau le taux de 20% ?

### **Article 28 Dérogations à la protection des espèces**

#### Alinéa (3)

(...)

En ce qui concerne les espèces d'oiseaux, une **dérogation** peut, au-delà des conditions prévues à l'alinéa 1<sup>er</sup>, être accordée pour un des motifs suivants : (...)

6° pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités.

L'OAI sollicite des éclaircissements quant à cette dérogation et sa mise en application concrète.

(...)

En ce qui concerne les espèces d'intérêt communautaire, hormis les espèces d'oiseaux, une dérogation peut, au-delà des conditions prévues à l'alinéa 1er, être accordée pour un des motifs suivants : (...)

5° pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité de certains spécimens de ces espèces.

L'OAI sollicite également une clarification quant à cette disposition, au besoin au travers d'un règlement grand-ducal en précisant les modalités (et à prévoir le cas échéant).

### **Article 43 Réalisation et respect des plans de gestion dans le cadre des zones protégées d'intérêt national**

Alinéa (5)

L'administration de la nature et des forêts veille à la réalisation et au respect des plans de gestion.

L'exécution des mesures de gestion peut être confiée à un syndicat de communes visé à l'article 69 ou à une association ou organisation agréées visées à l'article 72.

Cette disposition risque de créer des dissensions entre l'ANF (Administration de la nature et des forêts) et les autres acteurs spécifiés. L'ANF risque de perdre ses prérogatives en matière de gestion de terrains dans les zones protégées.

L'OAI estime qu'il serait judicieux de réserver le champ d'action de ces autres acteurs (syndicats de communes, des associations ou organisations) aux terrains situés à l'extérieur des zones protégées.

### **Article 59 Dossiers de demande d'autorisation**

Il est nouvellement précisé à l'article visé que les « données relatives aux identifications des biotopes, habitats et espèces visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> restent valables pour une durée de six ans ».

L'OAI indique incidemment qu'il est très utile que la validité des données relatives aux identifications des biotopes, habitats et espèces visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> (six ans) soit déterminée par la loi.

### **Nouvel Article 59bis Procédure d'instruction d'une demande d'autorisation**

L'OAI accueille favorablement l'insertion – suivant amendement du Gouvernement (27.02.2025) - d'un article réorganisant la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation et prévoyant des délais modifiés.

Il est encore précisé désormais qu'en l'absence de réponse de l'Administration de la nature et des Forêts dans les délais prescrits, le dossier est réputé recevable (sous (1)) et complet (sous (3)). Le dossier est également réputé complet en l'absence de réponse du Ministre dans les délais prévus (sous (9)). En revanche, l'OAI regrette que n'ait pas été appliqué le principe que le « silence vaut autorisation ». En effet, il est précisé qu'en « l'absence d'une décision rendue dans les délais prévus (...), la demande est réputée rejetée » par le Ministre.

### **Art. 63 Objet et principes des mesures compensatoires**

#### Alinéa (2)

Le ministre détermine l'envergure des mesures compensatoires à l'aide d'un système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points.

Un règlement grand-ducal précise :

1° le nombre en éco-points pour une circonférence des arbres ou une surface donnée, attribué à chaque biotope, habitat ou toute autre utilisation du sol même non protégée par les articles 13 et 17 ;

2° la période d'entretien des éléments du milieu naturel créés suite à la mise en œuvre des mesures compensatoires ; et

3° les modalités relatives au monitoring à installer.

L'évaluation de la différence en éco-points de l'état initial avant travaux et de l'état final après travaux des terrains est faite selon le système prévu au paragraphe 2 par une personne agréée, l'Administration de la nature et des forêts ou un syndicat de communes.

Les frais de l'évaluation de l'envergure des mesures compensatoires sont à charge du demandeur d'autorisation, à l'exception des projets de construction sur une surface inférieure à dix ares, pour lesquels l'Administration de la nature et des forêts effectue l'évaluation.

Si l'ANF prend en charge l'évaluation en éco-points de certains projets (de moins de 10 ares), alors que d'autres sont à réaliser par des personnes agréées, il en résulte une différence de traitement : certains profitent gratuitement d'un service de l'Etat, alors que d'autres doivent engager des dépenses (parfois conséquentes) pour le même type de services. Cette différence de traitement interroge au regard du principe d'égalité devant la loi, même si l'OAI comprend la logique sous-jacente, à savoir de distinguer entre les « petits projets » et les projets d'envergure portés par des promoteurs considérés comme devant supporter ces frais.

Un second aspect inhérent à cette différence de traitement est également à considérer. Lorsque l'ANF réalisera elle-même l'évaluation des éco-points, elle sera en quelque sorte « juge et partie », puisqu'elle réalisera le « bilan écologique », d'une part, et rendra par la suite des avis dans la cadre des procédures d'autorisation, d'autre part.

La situation à cet égard du développeur d'un projet ne bénéficiant pas de la prise en charge de l'évaluation en éco-points par l'ANF, mais devant recourir à des prestataires externes pour y procéder, sera défavorablement différente, alors que le bilan écologique présenté risque le cas échéant de ne pas être « validé » par l'ANF.

L'OAI se pose également les questions suivantes : est-ce que l'ANF a les capacités nécessaires (en personnel) pour réaliser ces évaluations dans un délai raisonnable ? Comment, avec qui et quand, le demandeur d'autorisation doit-il prendre contact afin de faire réaliser une telle évaluation par l'ANF ?

Les délais longs d'instruction des demandes d'autorisation (jusqu'à 12 mois, voire davantage) sont déjà identifiés comme l'un des freins aux activités de construction. On peut craindre une aggravation de la situation, avec ces tâches supplémentaires à réaliser par les fonctionnaires gérant ces dossiers, en cas de surcharge de travail de ces derniers.

## **Article 67 Réalisation des mesures compensatoires pour habitats d'espèces à large rayon d'action**

### Alinéa (5)

Les espèces d'intérêt communautaire à large rayon d'action ayant un état de conservation non favorable visées au paragraphe 1er sont définies par règlement grand-ducal.

Sans une liste des espèces visées, et donc sans le texte du règlement grand-ducal, il n'est hélas pas possible pour l'OAI, qui regrette cette carence, de se prononcer sur la validité scientifique de ces dispositions.

## **Article 75 Sanctions pénales**

### Alinéa (2)

Est puni d'une amende de 24 euros à 1000 euros :  
Points 6°, 7bis°, 8bis° e.a.

L'OAI préconise que les infractions qui devraient être considérées comme « graves » en termes de protection de l'environnement naturel soient plus lourdement sanctionnées, dans l'intérêt de la protection de la biodiversité.

L'OAI observe pour finir, qu'en toile de fond, le droit européen avance sur ce sujet des sanctions pénales, comme en témoigne la récente Directive européenne 2024/1203 du 11 avril 2024, concernant la protection de l'environnement par le droit pénal, qui établira des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions.

## **Nouvel Article 82bis « Demandes d'autorisation et procédure d'instruction »**

« Art. 82bis. Demandes d'autorisation et procédure d'instruction

(1) L'article 59, paragraphe 7, entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi du [insérer date] modifiant 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.

Pour les demandes d'autorisation introduites sous format papier, l'Administration de la nature et des forêts assure la digitalisation des documents aux fins de l'alimentation du support électronique prévu à cet effet et accessible au public.

(2) Les délais visés à l'article 59bis pour les dossiers soumis avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du [insérer date] s'appliquent à compter du premier jour du troisième mois qui suit la publication de celle-ci au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ce nouvel article, inséré suivant amendement du Gouvernement (27.02.2025), vise à préciser la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions concernant le formulaire de demande d'autorisation électronique (prévu sous art. 59(7) tel que modifié), ainsi que du nouvel article

59bis (qui fixe les délais d'instruction administrative du dossier et qui prévoit que le dossier est réputé recevable / complet en cas de silence de l'Administration / du Ministre au-delà des délais d'instruction prévus).

### **3.2. Avis sur le texte coordonné de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

La numérotation des articles commentés dans le présent avis est celle du texte coordonné de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

#### **Article 29ter Aménagement d'infrastructures vertes**

##### Définition

L'article évoque l'aménagement d'infrastructures vertes. Toutefois, il ne définit pas ce dont il s'agit. « Les infrastructures vertes, leur qualité écologique, leur qualité d'aménagement, leurs exigences techniques et leur représentation dans la partie réglementaire du plan d'aménagement particulier sont déterminées par règlement grand-ducal (...) ». On peut comprendre que les modalités soient fixées dans un règlement grand-ducal, mais la loi devrait définir clairement les « infrastructures vertes ».

Plusieurs questions affluent : Comment ces « infrastructures vertes » seront-elles "interprétées" par les communes en l'absence de règlement grand-ducal ? Un bassin de rétention et ses abords seront ils considérés comme des infrastructures vertes ? Et une plaine de jeux aménagée ? Et un potager collectif ? Et les pieds d'arbres (il est important d'encourager la plantation d'arbres, mais sans se substituer à la création d'espaces verts d'une surface au sol conséquente) ? La question se pose surtout concernant la mixité des usages.

Il est indispensable d'avoir une définition de ce concept, qui assure une réelle qualité écologique et paysagère de ces surfaces, pour éviter la création d'espaces résiduels sans plus-value pour la qualité de vie des habitants et pauvre en biodiversité. Pour cela, une pondération en fonction de la superficie et du type d'aménagement pourrait être prévue.

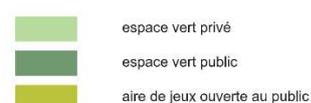
##### Représentation graphique

La question de la représentation graphique se pose également. L'annexe I (Légende type du plan d'aménagement particulier) du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 « concernant le contenu du plan d'aménagement particulier quartier existant et du plan d'aménagement particulier nouveau quartier » devrait être revue. En dehors d'indications spécifiques (qui différencieraient d'un PAP à l'autre), les possibilités de représenter les infrastructures vertes n'y sont pas nombreuses.

##### **Plantations et murets**



##### **Espaces extérieurs privés et publics**



##### Niveau de détail

Actuellement, les PAP en général ne rentrent que très peu dans le niveau de détails de l'aménagement des surfaces vertes et des voiries. Ces aspects sont approfondis lors de l'exécution. La disposition impliquera une collaboration en amont plus étroite entre les urbanistes, les biologistes et les paysagistes. Même si l'approche est louable, il faudra trouver le "bon mix" entre ce qui doit être prévu au stade de l'élaboration du PAP et ce qui doit être précisé lors de l'exécution. Tout mettre dans la phase PAP risquerait :

- d'allonger la phase d'élaboration,
- d'augmenter les discussions et les points de blocage pendant la procédure,
- de diminuer la flexibilité souvent nécessaire dans l'espace public lors de la phase d'exécution.

Pour assurer la conformité des PAP à la Loi, il serait cependant indispensable de préciser dans la partie écrite des règles concernant les types de structures vertes, leur mise en œuvre, leur entretien, etc.

De plus, un concept paysager détaillé devrait être imposé pour tout PAP dans lequel la nouvelle obligation doit être appliquée.

#### Ratio public/privé

Quant au ratio, au moins trois quarts de ces surfaces se situent sur les fonds réservés à la voirie et aux équipements publics du PAP NQ. Cela signifie que le reste peut être sur le domaine privé. Dans ce cas, cela nécessite que les propriétaires concernés soient conscients du rôle joué par l'infrastructure verte présente sur leur(s) parcelle(s). Et avec le temps et les ventes, cette conscience diminue...

Il semble nécessaire de revoir la formulation « *fonds réservés à la voirie et aux équipements publics* », pour y inclure le domaine privé de l'État ou d'une commune ainsi que les espaces accessibles au public.

Plusieurs cas de figure sont à considérer. Par exemple, si aucune cession n'est prévue (ou d'importance mineure), ou pour un PAP en bord de voie ou avec une configuration particulière. Dans ce cas il ne sera pas cohérent d'y prévoir l'aménagement d'un espace vert public de qualité.

Au contraire, dans de nombreux cas, les 25 % de cession sont déjà dépassés et il semble difficile d'y ajouter ces infrastructures vertes (à régler p.ex. dans la convention d'exécution, en ce sens que les infrastructures vertes devraient être clairement définies comme éléments de « l'indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart » prévue par l'article 34 de la loi modifiée concernant l'aménagement communal et le développement urbain (loi ACDU)).

De plus, la question de l'entretien se pose : à assurer par les communes (dont les services techniques sont déjà surchargés) ? ou par les personnes privées (sans garantie s'il n'y a pas de contrôle régulier, et en cas de négligence quid des sanctions à prévoir ?).

#### Dérogation

L'article 29<sup>ter</sup> prévoit également une exception à cette règle des 10 % d'infrastructures vertes pour les zones d'activités économiques, si les particularités du site le permettent ou le requièrent.

Qu'est-ce qu'un site qui permet ou qui requiert une dérogation ? Un site dont les environs sont entièrement scellés ou, au contraire un site dont les environs sont très verts ? La formulation est trop vague car tous les sites pourraient le permettre ou le requérir. L'article évoque un site, mais de quel site parle-t-on ? Du site en situation existante ou du site aménagé en situation projetée. Pour tous ces éléments, le risque est de devoir attendre des clarifications par voie de jurisprudence du tribunal administratif...

De plus, les zones d'activités économiques sont :

- soit développées sur des terrains relativement naturels,
- soit développées sur des terrains artificialisés en redéploiement d'une activité passée.

Dans les deux cas, la dérogation semble difficilement justifiable. Dans le premier cas, une partie de la structure naturelle existante pourrait être conservée et améliorée pour atténuer la fragmentation du réseau écologique. Dans le second cas, l'absence d'éléments naturels plaide pour la réintégration de la nature sur le site.

En dépit de ces difficultés, il semble néanmoins effectivement important de prévoir des dérogations pour répondre aux besoins de PAP spécifiques (PAP en bord de voie sans (ou avec peu) de cession, secteurs protégés, etc.), avec la possibilité de compenser à proximité du terrain du PAP.

**Il serait également utile de prévoir la possibilité de déroger à la "règle des 10 %", si le PAP prouve la bonne qualité des infrastructures vertes prévues, sur base de critères précis. Le système existant d'éco-points pourrait être utilement développé en ce sens. La conservation d'infrastructures vertes (biotopes) devrait être bien plus avantageux pour le développeur, que la destruction et la planification de nouvelles infrastructures vertes.**

**En effet, plus globalement l'OAI préconise de ne pas s'arc-bouter sur une approche quantitative, mais de privilégier une approche qualitative. Un projet qualitatif peut ne pas atteindre le seuil de 10% de surfaces vertes, mais avoir plus de mérites (pour la préservation des biotopes protégés, pour l'ambition écologique etc...) qu'un projet atteignant quantitativement le seuil de 10% d'infrastructures vertes, mais dépourvu de grand intérêt à cet égard.**

#### BEP (zone de bâtiments et d'équipement Public) en quartier existant

La disposition ne concerne que les PAP Nouveau Quartier de plus de 20 ares ET les zones BEP de plus d'un hectare qui sont reprises dans le PAP Quartier Existant.

L'application des 10 % d'infrastructures vertes aux BEP situées dans le quartier existant semble montrer la fonction exemplaire des pouvoirs publics. Toutefois, le seuil d'application atténue cette fonction exemplaire puisque, même si les contraintes sont plus importantes dans le quartier existant, la différence entre le seuil de 20 ares et d'un hectare est très voire trop importante.

#### Concept général

L'OAI propose que chaque commune élabore un « Plan vert » (en lien avec les Pactes Nature et Climat et se baser sur le concept de développement concernant les espaces verts élaborés dans les Etudes Préparatoires des PAG), avec des objectifs quantitatifs, identifiant les surfaces ayant un intérêt écologique et paysager, les surfaces disponibles se prêtant à ses compensations, ainsi que leurs connexions pour créer des corridors intra - et interurbains.

Dans ce cas, si la commune se dote d'un « Plan vert », il serait possible de prévoir les infrastructures vertes du projet de loi dans le cadre d'un concept global au niveau du territoire communal, ou, en cas de plusieurs PAP limitrophes, au niveau de cet ensemble urbain.

Pour conclure, une alternative à la "règle des 10 %" prévue dans le projet de loi, serait de prévoir une approche basée sur les éco-points (système existant amélioré) : ne pas imposer un minimum de 10 % d'infrastructures vertes, mais plutôt une formule avec un nombre minimum d'éco-points à respecter, et proposer un système similaire à celui du passeport énergétique ou le calcul de la rétention (Administration de la gestion de l'eau), prenant en compte une valeur de référence pour un projet (idem passeport énergétique : bâtiment de référence / Administration de la gestion de l'eau : prairie verte).

Dans chaque projet, on devrait atteindre une valeur cible avec son projet. On pourrait définir une référence avec une valeur qualitative à atteindre (différente pour Quartier Existant et Nouveau Quartier) et atteignable avec diverses mesures : (X % de verdure, parc, arbres, haies, végétalisation des façades, nichoirs, etc.).

### **Article 93bis Régime transitoire des aménagements d'infrastructures vertes**

Les dispositions transitoires prévoient qu'un PAP soumis au Collège des Bourgmestre et Echevins, avant l'entrée en vigueur de la loi, n'y est pas soumis. Afin d'éviter tout problème, il conviendrait de faire appliquer également cette exemption de l'article 13bis aux éventuelles modifications ultérieures. Il faudrait éviter qu'une modification d'un PAP approuvé avant la loi (en procédure classique (article 30) et en procédure allégée) tombe dans le champ d'application de la loi par la suite, en raison de simples modifications ultérieures, surtout si elles sont mineures.

## **4. Conclusion**

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 26 mars 2025.

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI  
Présidente



Patrick NOSBUSCH  
Vice-Président



Pierre HURT  
Directeur

