

N° 6477⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

modifiant

1. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
2. l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière;
3. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; et
4. la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(26.4.2013)

Par sa lettre du 18 septembre 2012, Monsieur le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

**1. OUI A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ...
NON AU FONDAMENTALISME ECOLOGIQUE!**

La protection de l'environnement constitue un champ politique important en ce qu'elle vise à assurer respectivement une existence ou une coexistence décente tant à l'homme qu'à la faune et la flore. Il est un fait aussi que la pollution excessive et l'exploitation non soutenable des matières premières naturelles menacent les équilibres écologiques. La Chambre des Métiers est convaincue de la nécessité d'une politique visant une gestion plus parcimonieuse des ressources naturelles.

Faut-il rappeler que l'artisanat est un vecteur important dans le développement des sources d'énergie renouvelables, dans l'assainissement énergétique des bâtiments, de même que dans la construction d'immeubles satisfaisant les normes de performance énergétique les plus strictes. L'artisanat applique également les principes de développement durable en recourant à des fournisseurs et en desservant une clientèle essentiellement au niveau local et régional.

Or, l'exiguïté de notre territoire rend plus fréquent les cas litigieux où des objectifs de protection de l'environnement poussés à outrance se heurtent à ceux d'une politique de développement du logement ou des activités économiques. C'est la raison pour laquelle il faudra opérer des arbitrages, et ce en adoptant une attitude pragmatique. Cependant, la Chambre des Métiers est d'avis que le passé récent montre qu'une telle démarche fait souvent défaut, en ce sens que les considérations d'ordre écologique priment fréquemment les objectifs d'ordre social et économique. En effet, la problématique de la „découverte“ d'un biotope sur des terrains se situant dans une zone d'activités économiques que les responsables communaux ou le Gouvernement entendent viabiliser est bien connue pour éviter, compliquer ou retarder un projet.

La Chambre des Métiers perçoit essentiellement deux risques.

Dans le présent contexte de la protection de la nature, le premier risque potentiel tient à une augmentation continue des surfaces considérées comme zones protégées d'un point de vue écologique. En effet, à travers une telle politique les pouvoirs publics réduisent, de façon mécanique, les terrains susceptibles d'être affectés à plus ou moins longue échéance à d'autres fonctions, notamment l'habitat ou les activités économiques. Il faut garder à l'esprit qu'en vertu de la loi de l'offre et de la demande, le prix d'un bien, comme par exemple celui des terrains à bâtir, augmente dans la mesure où l'offre diminue, pour un niveau de demande donné.

Le deuxième risque se situe sur le plan de la multiplication de sites à protéger d'un point de vue environnemental, mais qui sont localisés en dehors des zones protégées, telles que les zones Natura 2000. Il s'agit par exemple d'un biotope qui se serait développé sur des terrains classés en tant que zone d'habitation et susceptible d'accueillir un lotissement. Même si d'après les dispositions du projet sous avis le biotope pourrait être détruit, le coût du logement augmentera du fait de mesures de compensation qui devront être financées. A ce niveau, le même problème d'une raréfaction artificielle des terrains à bâtir se pose que sous le point soulevé précédemment.

*

2. LA LEGISLATION EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT A DES REPERCUSSIONS NON NEGLIGEABLES DU POINT DE VUE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Il est généralement admis que le développement durable est à considérer comme un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Ainsi défini en conclusion des travaux de la Commission Mondiale des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CMED) de 1987¹, le développement durable repose sur trois piliers: une économie performante et durable, la protection de l'environnement naturel et humain, l'équité socio-économique et la protection sociale.

Si ce concept est utilisé à tort et à travers pour justifier des initiatives politiques spécifiques, la Chambre des Métiers est d'avis que trop souvent les ministères et les administrations ne se focalisent que sur le seul aspect qui rentre dans leur compétence directe au lieu d'adopter une approche intégrée qui englobe les trois volets du développement durable. Une démarche multidisciplinaire rassemblant l'ensemble des ministères et administrations impliqués pour instruire un projet d'urbanisation résoudrait déjà un grand nombre de difficultés procédurales à un stade précoce.

Le Luxembourg étant un pays de taille réduite et ayant connu au cours des dernières décennies une croissance économique supérieure à celle d'autres pays développés, des tensions sont apparues sur le marché foncier, tensions qui se matérialisent à travers des hausses de prix importantes et quasi continues.

Vu l'exiguïté du territoire, une concurrence de plus en plus manifeste se développe entre les différentes fonctions – logement, activités économiques, zones vertes – et à l'intérieur de ces fonctions; ainsi on assiste à une concurrence croissante entre secteurs économiques en ce qui concerne la mise à disposition de terrains situés dans les zones d'activités économiques.

Sans vouloir limiter l'importance de la protection de l'environnement, il faut garder à l'esprit qu'une extension des zones vertes qui se fera au détriment des périmètres d'agglomération, ou des terrains destinés à y être intégrés à plus long terme, augmentera les prix du logement et le coût encouru lors de l'implantation des entreprises. Or, il est plus qu'évident que cette évolution aura inévitablement des conséquences défavorables sur le plan social et économique.

Contrairement aux apparences, le présent projet de loi, en réformant la législation concernant la protection de la nature, n'a pas seulement des implications écologiques, mais également des retombées sociales et économiques. La politique en matière de l'environnement influence donc la compétitivité du pays, un aspect qui est malheureusement trop souvent négligé.

¹ Rapport „Notre avenir à tous“, dit „rapport Bruntland“

Le projet sous avis comprend d'un côté un certain nombre d'améliorations par rapport à la situation actuelle, mais d'un autre côté, il laisse subsister des difficultés d'ores et déjà rencontrées dans l'application de la législation actuelle.

*

3. UN PROJET DE LOI MI-FIGUE, MI-RAISIN

3.1. La Chambre des Métiers accueille favorablement certaines améliorations par rapport à la législation actuelle

L'actuelle loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles suscite dans la pratique un certain nombre de problèmes au niveau de la mise en oeuvre de projets urbanistiques, difficultés qui sont avant tout liées à la procédure d'autorisation et aux exigences posées par la législation en cause.

Or, le projet sous avis comprend certaines améliorations.

3.1.1. *Biotopes: abolition de l'interdiction absolue de réduire, détruire, ... des biotopes*

La Chambre des Métiers accueille favorablement la distinction entre biotopes situés en zone verte et ceux situés en dehors d'une zone verte, en ce sens que les nouvelles dispositions seront moins rigides que le régime actuel.

Dans ce contexte, l'abolition du principe de la stricte interdiction de réduire, de détruire ou de détériorer les habitats de l'annexe 1 et les biotopes détaillés à l'annexe 9 est saluée par la Chambre des Métiers. Une telle adaptation permettra une mise en adéquation de la législation avec la jurisprudence en vigueur au niveau de la réalisation de projets urbanistiques à l'intérieur des zones prévues à ces fins et par là même un des points de friction majeurs de l'article 17 de la loi.

En zone verte, le ministre peut, selon le nouveau régime proposé, exceptionnellement déroger à l'interdiction de réduire, de détruire ou de détériorer des biotopes et les habitats de l'annexe 1.

En dehors de la zone verte, une autorisation du ministre est requise pour la réduction, la destruction ou la détérioration des biotopes et les habitats de l'annexe 1.

Le ministre impose des mesures compensatoires comprenant des restitutions de biotopes et d'habitats de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes et habitats supprimés ou endommagés.

Toutefois, la Chambre des Métiers se doit de constater que la prédite ouverture est flanquée d'une nouvelle disposition selon laquelle les fonds sis en zone verte portant des habitats de l'annexe 1 ne pourront plus faire l'objet d'un classement en zone destinée à être urbanisée telle que prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En effet, cette disposition risque d'aggraver davantage la pénurie de terrains à bâtir, notamment dans la mesure où la liste des habitats protégés de l'annexe 1 devait s'allonger au fil du temps.

3.1.2. *Evaluation des incidences: le projet tend à éviter des doubles emplois*

Les informations à fournir par le demandeur d'autorisation dans le cadre de l'évaluation des incidences requise au titre de l'article 12bis de la loi „peuvent être intégrées ou insérées dans les procédures régissant l'adoption de plans et projets pour autant que lesdites procédures contiennent des exigences au moins équivalentes.“

Par cette mesure, les auteurs entendent éviter des doubles emplois en permettant que les informations fournies pour une première étude puissent, le cas échéant, être utilisées pour une deuxième étude.

Si la présente mesure peut représenter une simplification administrative par rapport à la situation actuelle, la Chambre des Métiers préfère cependant la mise en oeuvre du principe selon lequel une évaluation des incidences sur l'environnement pour un terrain déterminé ne devra être réalisée qu'une seule fois. Le risque demeure que lors d'une deuxième étude l'autorité compétente demande des informations supplémentaires par rapport à une première étude, réduisant à néant l'avantage dont question ci-avant.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime que les auteurs du projet auraient dû s'inspirer de la loi du 29 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires² pour prévoir une dispense d'autorisation pour les procédures régissant l'adoption de plans et projets si une évaluation des incidences a été réalisée au titre de l'article 12bis du projet de loi sous avis. En effet, l'article 14 de la loi de 2009 dispose que:

„Les projets autorisés sur base de la présente loi sont dispensés des autorisations exigées par la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la loi communale du 13 décembre 1988, la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.“

3.1.3. Mesures compensatoires: la Chambre des Métiers propose des mécanismes alternatifs, comme p. ex. des mesures d'assainissement énergétique

Le projet introduit une flexibilité potentielle, en ce sens que les mesures de compensation ne doivent plus être réalisées „sur le territoire de la commune ou de la commune limitrophe“. Ainsi, le nouvel article 57 prévoit que „le ministre peut prescrire que (...) ces mesures soient réalisées dans un endroit et un délai déterminé“. Le degré de flexibilité dans l'application de la mesure est par conséquent laissé à l'appréciation du ministre.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers aurait préféré que le projet prévoie expressément la possibilité de compensations au niveau national, même si la priorité pourrait être réservée au niveau régional, tout en accordant à un porteur de projet la possibilité de regrouper les mesures de compensation relatives à plusieurs projets de construction.

Afin de ne pas entraver de façon exagérée l'activité agricole et d'éviter d'exacerber la tendance à la hausse des prix des terrains, la Chambre des Métiers plaide en faveur de mesures compensatoires alternatives qui pourraient prendre des formes diverses, notamment l'assainissement énergétique d'immeubles publics.

Ainsi, il serait envisageable qu'au lieu de devoir acquérir des terrains dans le cadre des mesures compensatoires „traditionnelles“, les porteurs d'un projet immobilier versent un certain montant, qui serait également fonction de la valeur du biotope détruit ou modifié, pour alimenter un fonds spécial „mesures de compensation – assainissement énergétique“. Ce dernier pourrait être utilisé afin de financer l'assainissement énergétique d'immeubles publics, ce qui aurait l'avantage de diminuer les émissions de CO₂ et, au-delà, de réduire la facture énergétique des pouvoirs publics et d'assurer des emplois dans le secteur de la construction.

Il conviendrait évidemment de définir des règles pour déterminer sous quelles conditions cette mesure de compensation alternative pourrait se substituer aux mesures traditionnelles, ainsi que des critères permettant de décider quels projets d'assainissement seraient éligibles.

Par ailleurs, le projet de loi contient toujours des dispositions qui posent des problèmes au niveau de sa mise en œuvre et il propose même des modifications allant en direction d'une complexité accrue des procédures et d'une absence de sécurité juridique.

La Chambre des Métiers y reviendra dans le commentaire des articles.

3.2. Le Gouvernement prêche la simplification administrative ... pour faire une politique allant dans la direction opposée

Alors que le besoin de simplifier les procédures administratives fait l'unanimité dans les débats politiques, et que le Gouvernement en a fait une de ses priorités, l'analyse des procédures actuellement en vigueur montre à quel point ces charges complexes, longues et onéreuses freinent le développement économique du pays et ont des répercussions défavorables sur le plan social, se traduisant à travers des coûts des terrains à bâtir toujours plus élevés.

² Loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

Plusieurs dispositions du projet sous avis vont même dans le sens contraire d'une simplification administrative.

3.2.1. Un foisonnement de zones protégées qui risque d'accroître les prix du foncier

La Chambre des Métiers constate un foisonnement de zones protégées qui entraîne une complexité excessive des textes légaux et réglementaires et ne contribue guère à renforcer la sécurité juridique. Ainsi le texte coordonné de la loi, tenant compte des modifications projetées, distingue les zones suivantes:

- zones protégées d'intérêt communautaire (article 2 + chapitre 5) comprenant
 - ♦ les zones spéciales de conservation
 - ♦ les zones de protection spéciale
- zones protégées d'intérêt national (article 2 + chapitre 6) comprenant
 - ♦ les réserves naturelles et
 - ♦ les paysages protégés
- zones protégées d'importance communale (article 2 + chapitre 7)
- zones protégées agréées (chapitre 7bis).

Si une pareille classification peut paraître utile pour de grands pays comme l'Allemagne et la France, elle n'est, ni pertinente, ni appropriée pour un territoire tel que celui du Luxembourg avec une superficie de 2.586 km².

La présente nomenclature témoigne d'un processus de bureaucratisation rampant qui envahit même la politique de protection de l'environnement.

A ces zones protégées, il faut encore ajouter les zones vertes, ainsi que les biotopes et les habitats de l'annexe 1 situées en dehors de la zone verte. De façon mécanique, l'accroissement de toutes ces zones protégées réduit les périmètres d'agglomération actuels et futurs.

3.2.2. Des critères et des concepts flous: une absence de sécurité juridique accablante

Certains critères repris par le projet de loi revêtent un caractère très flou et ne contribuent donc guère à améliorer la sécurité juridique. A titre d'illustration, la Chambre des Métiers voudrait citer les exemples suivants:

- Article 12: „*Pour les aménagements ou ouvrages à réaliser en zone verte susceptibles d'affecter de manière significative les éléments naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10 (...) le ministre prescrit une étude d'impact (...)*
 „*Le ministre peut demander l'établissement d'une notice d'impact, qui détermine si l'aménagement ou l'ouvrage est susceptible d'affecter les éléments naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10 de manière significative et si par conséquent une étude d'impact s'impose.*“
- Article 12bis: „*tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'une zone protégée prévue par le chapitre 5 de la présente loi [zones protégées d'intérêt communautaire], individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, mais susceptible d'affecter une telle zone de manière significative fait l'objet d'une évaluation de ses incidences sur la zone eu égard aux objectifs de conservation de cette zone*“.
- Article 56: „*Les autorisations requises en vertu de la présente loi sont refusées lorsque les projets du requérant sont de nature à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage*“.

Selon la Chambre des Métiers, des critères flous comme „affecter de manière significative“ et la „beauté et le caractère du paysage“ laissent la porte grande ouverte à l'arbitraire et ne contribuent guère à la transparence des décisions administratives et encore moins à la sécurité juridique en matière de planification.

L'application pratique de la loi dépend en dernière analyse du pragmatisme ou de l'absence de pragmatisme des personnes chargées de l'exécuter.

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad articles 1 à 5:

Sans observation

Ad article 6:

La Chambre des Métiers se demande si le texte du projet de loi n'était pas plus lisible en définissant la „zone verte“ à l'article 3 de la loi.

Le projet de loi envisage de conférer au ministre ayant l'environnement naturel dans ses attributions, dans certains cas précis et limités et au-delà de son acte d'approbation proprement dit du projet d'aménagement général, la faculté de statuer sur certains types de modifications de la zone verte votés par le conseil communal.

Le Ministre statuera sur ces modifications simultanément à et dans le même acte que l'approbation définitive proprement dite du projet d'aménagement général, où il vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2 ainsi que ses règlements d'exécution.

Selon la Chambre des Métiers, cette procédure est loin d'être claire. En effet, quelle serait la valeur juridique d'un projet d'aménagement général si le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région avait approuvé celui-ci dans sa globalité, alors que le Ministre de l'environnement refuserait de donner son approbation pour la modification d'une zone verte donnée?

Dans une présentation du projet sous avis par le Ministère de l'environnement, les auteurs mentionnent la „possibilité pour le Ministre d'approuver les plans ou projets que partiellement“. Or, d'après la Chambre des Métiers, cette faculté ne ressort pas explicitement du libellé du nouvel article 5.

Avant de statuer sur les projets de modification de la délimitation de la zone verte découlant du vote du conseil communal, le nouvel article 5 prévoit que le Ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement avec les dispositions de la loi et notamment les objectifs énoncés à l'article 1er, ses règlements d'exécution, ainsi qu'avec les objectifs définis dans le Plan national concernant la protection de la nature et le Plan national pour un développement durable. La Chambre des Métiers se doit une fois de plus de souligner l'insécurité juridique liée à la présente procédure, alors que les objectifs énoncés à l'article 1er présentent un caractère tellement général que la vérification pourrait être réalisée en interprétant l'article 1er de manière très restrictive ou au contraire de façon très pragmatique.

Ad articles 7 à 8:

Sans observation

Ad article 9:

Le nouvel article 8bis prévoit l'interdiction de l'épandage d'herbicides sur les surfaces de circulation publiques et les terrains y associés, tels que les accotements et talus, ainsi que les espaces verts publics en général.

La Chambre des Métiers peut approuver cette mesure. Accessoirement, le renoncement à l'utilisation d'herbicides peut engendrer une réduction des coûts d'entretien et de gestion notamment en milieu urbain avec des répercussions positives sur la santé publique. Finalement, l'interdiction d'utiliser des herbicides telle que préconisée par le présent article aura un impact positif sur l'approvisionnement en eau potable.

Ad article 10:

Le texte actuel de l'article 12 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée regroupe au sein d'une même procédure d'évaluation les atteintes à la zone verte et aux zones protégées.

Le présent projet se propose de réaliser une nette distinction entre les deux procédures, en ce sens que le nouvel article 12 concerne la zone verte et l'article 12bis les zones protégées d'intérêt communautaire.

La Chambre des Métiers approuve cette démarche alors qu'elle contribue à améliorer la lisibilité et la compréhension de ces procédures, ceci d'autant plus que les deux articles prescrivent deux études

et prévoient par conséquent deux procédures différentes: l'article 12 prescrit, le cas échéant, une „étude d'impact“, tandis que l'article 12bis prévoit, selon les cas, une „évaluation des incidences sur l'environnement“. En effet, cette dernière va au-delà de la simple „étude d'impact“ et implique aussi un volet procédural.

Or, la Chambre des Métiers n'est pas convaincue que l'approche choisie contribue dans les faits à une simplification administrative. Ainsi, elle se demande notamment si l'étude d'impact n'exige pas des informations disproportionnées par rapport à l'objet de la demande, comme par exemple *„une esquisse des principales solutions de substitutions qui ont été examinées par le demandeur d'autorisation“*.

Dans le cas de la construction d'une grange par exemple, une telle obligation va au-delà de l'utile et du nécessaire. D'après elle, cet état de choses est lié au fait qu'il a été décidé d'intégrer les informations à fournir par le demandeur d'autorisation, actuellement prévues par le règlement grand-ducal du 28 mai 2009 déterminant les aménagements ou ouvrages pouvant faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement naturel, à l'article 12. C'est la raison pour laquelle il n'y a pratiquement pas de distinction au niveau des informations que doit contenir une étude d'impact et celles que doit comprendre une évaluation des incidences sur l'environnement.

L'inscription dans le projet du principe selon lequel le ministre ne peut plus qu'une seule fois demander des informations supplémentaires est cependant à saluer.

Par contre, il faut relever que le requérant est, le cas échéant, confronté à une double charge administrative, à savoir l'établissement d'une notice d'impact et la réalisation d'une étude d'impact qui entraînera des coûts appréciables dans le chef du requérant d'une autorisation.

Ad article 11:

La Chambre des Métiers salue le fait que la procédure de l'article 12bis ne vise que les zones protégées d'intérêt communautaire.

Or, le champ d'application de l'article 12bis est, selon la Chambre des Métiers, difficilement cernable en raison de l'emploi de critères extrêmement flous. Ainsi, *„(...) tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'une zone protégée prévue par le chapitre 5 de la présente loi [zones protégées d'intérêt communautaire, ndla], individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, mais susceptible d'affecter une telle zone de manière significative fait l'objet d'une évaluation de ses incidences sur la zone eu égard aux objectifs de conservation de cette zone.“*

Le critère de l'affectation „significative“ est sujet à interprétation et laisse la porte ouverte à l'arbitraire. Les auteurs du présent projet observent que *„le texte actuel de l'article 12 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée renonce à la possibilité offerte par la directive de prévoir un seuil à partir duquel cette évaluation [des incidences] devient obligatoire à savoir les incidences significatives.“* La Chambre des Métiers se doit de relever que le „seuil“ que les auteurs proposent d'insérer présente un caractère flou, alors qu'il n'est ni quantifié et ne repose pas sur des critères prédéfinis et légèrement vérifiables.

Par ailleurs, elle se pose une série de questions quant à la portée exacte du présent article et, partant le degré de sécurité juridique qu'il implique:

Comment un porteur de projet peut-il savoir si l'article 12bis est applicable à un projet de construction destiné à être réalisé à un endroit spécifique?

Concerne-t-il seulement les terrains adjacents aux zones protégées d'intérêt communautaire? Si tel ne serait pas le cas, l'initiateur d'un projet serait dans l'incertitude absolue quant à la question de savoir s'il a l'obligation de réaliser une évaluation des incidences. En effet, lorsqu'on pousse le raisonnement à l'extrême, l'ensemble des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones d'activités économiques du pays pourraient potentiellement être concernées par l'article 12bis, en ce sens que des projets destinés à y être réalisés pourraient avoir des incidences sur une zone protégée d'intérêt communautaire. Resterait encore à savoir s'il s'agit d'une incidence qui serait à qualifier de significative. Sur cette toile de fond, la sécurité juridique semble être un vain mot.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers insiste à ce que des critères objectifs soient retenus pour l'application de l'article 12bis. Selon elle, seul les terrains se situant à une distance inférieure à trente mètres d'une zone protégée d'intérêt communautaire devraient être visés par cet article, soit le même critère qui est prévu à l'article 5 de la loi.

La Chambre des Métiers constate que le présent article prévoit, au pire des cas, une procédure très lourde, à savoir:

- l'établissement d'une notice d'impact
- la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement
- l'implémentation d'une enquête publique
- la mise en oeuvre de mesures compensatoires.

Les auteurs du projet remarquent que „*comme l'article 6 de la directive Habitats, transposé par le nouvel article 12bis, ne précise pas de la procédure de l'évaluation des incidences, le projet de loi suit les recommandations de la Commission Européenne, qui préconise la mise en oeuvre de la procédure prévue par la directive 85/337/CEE et prévoit une consultation du public.*“

Or, dans un contexte de simplification administrative, la Chambre des Métiers exige qu'en l'absence de précisions quant à la procédure à mettre en oeuvre au niveau de la directive à transposer, on fasse abstraction d'une enquête publique. Par essence, les recommandations de la Commission européenne ne revêtent pas un caractère contraignant.

En outre, la Chambre des Métiers insiste sur le fait que les sites susceptibles d'accueillir des constructions font partie de zones classées constructibles dans le cadre de l'élaboration du PAG, procédure qui comprend la réalisation d'une SUP (Strategische Umweltprüfung). Or, cette étude environnementale a précisément retenu ces zones constructibles parce qu'elles n'ont pas ou très peu d'impact sur l'environnement. Vouloir appliquer l'article 12bis à l'ensemble de ces zones semble donc aberrant.

Ainsi, le texte en question pourrait prendre la teneur suivante:

„Le ministre adresse, aux fins d'enquête publique, le plan ou projet ainsi que l'évaluation des incidences à la ou les commune(s) concernée(s). Dans les quinze jours qui suivent la notification, ces documents sont déposés pendant soixante jours à la maison communale de la ou des commune(s) concernée(s), où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt du projet est publié par voie d'affiches apposées dans la ou les commune(s) concernée(s) et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le plan ou projet est porté à la connaissance du public par voie de publication par extrait dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché. Les frais de cette publication sont à charge de l'Etat.

Durant la période de dépôt du plan ou projet et de l'évaluation des incidences le ministre ou la ou les personnes déléguée(s) à cet effet tient/tiennent au moins une réunion d'information de la population à un endroit qu'il détermine.

Dans le délai de publication de trente jours, les observations relatives au projet doivent être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins de la ou des commune(s) concernée(s), qui en donne connaissance au conseil communal pour avis. Le dossier, avec les observations et l'avis du conseil communal, est retourné au ministre au plus tard trente jours après l'expiration du délai d'affichage 3 mois après la notification.“

Par contre, la Chambre des Métiers marque son accord avec le principe selon lequel les exigences de l'article 12bis tel que proposé peuvent être intégrées ou insérées dans les procédures régissant l'adoption de plans et projets à condition néanmoins que lesdites procédures contiennent des exigences au moins équivalentes. Les auteurs soulignent qu'„*En pratique cela veut dire que si notamment une évaluation des incidences sur base de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement qui présente un degré de détail suffisant, fait clairement référence à l'article 12bis et remplit les exigences prévues par cet article 12bis a été faite, il n'est plus besoin de faire une nouvelle évaluation des incidences.*“ Toutefois, la Chambre des Métiers se demande si une référence à l'article 12bis est nécessaire et s'il ne suffit pas que les exigences prévues par ce dernier soient respectées. L'objectif de ce dispositif devrait être d'éviter les double-emplois.

Finalement, si l'enquête publique était maintenue au niveau de la présente procédure, il y aurait lieu de redresser une erreur matérielle qui s'est glissée dans l'alinéa 7:

„Dans le délai de publication de trente jours, les observations relatives au projet doivent être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins de la ou des commune(s) concernée(s), qui en donne connaissance au conseil communal pour avis. Le dossier, avec les observations et l'avis du conseil communal, est retourné au ministre au plus tard trente jours après l'expiration du délai d'affichage.“

En effet, le 5e alinéa énonce un délai de dépôt des documents de 60 jours.

Ad article 12:

Sans observation

Ad article 13:

L'article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée a pour objectif d'assurer la protection des biotopes et de certains habitats. Or, la pratique de l'administration ayant mis en évidence depuis des années un certain nombre de problèmes d'application, ceci tant au niveau juridique que technique, une adaptation de l'article 17 s'est avérée indispensable.

La Chambre des Métiers voudrait tout d'abord observer que l'actuel article 17, en érigeant l'interdiction de réduire, de détruire ou de changer les biotopes en dogme, a été à la source de nombreuses difficultés pratiques en matière d'exploitation agricole des surfaces comme en matière d'urbanisation. Dans ce contexte, elle salue la modification dudit article qui devrait assurer une certaine flexibilité d'application tout en maintenant un niveau de protection élevé. Les problèmes posés par ces dispositions avaient d'ailleurs été reconnus par la déclaration gouvernementale. Cette dernière prévoyait la remise en chantier de cet article et affichait la volonté politique de repenser l'interdiction formelle généralisée et d'introduire un système efficient d'évaluation et de compensation de biotopes.

D'après les auteurs du projet, la modification proposée met fin à l'incertitude à laquelle se voit actuellement confrontée le particulier en ce qui concerne les types de biotopes et habitats visés par l'interdiction formelle de destruction, alors que le texte de l'actuel article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée ne donne qu'une liste exemplative des biotopes susceptibles de tomber sous son champ d'application. La nouvelle annexe 9 est censée préciser de manière claire et sans équivoque les biotopes et habitats visés par les dispositions dudit article.

Si la Chambre des Métiers accueille favorablement ces modifications, elle rappelle cependant l'importance d'un cadastre des biotopes, alors que le particulier ne saurait le cas échéant apprécier, même en se référant à l'annexe 9, si un terrain donné renferme ou non un biotope.

La version actuellement en vigueur de l'article avait instauré un régime de protection stricte sur l'ensemble du territoire et ceci sans distinction des types de biotopes à protéger. Une dérogation à cette interdiction formelle n'y était prévue qu'à titre exceptionnel et que pour des motifs d'intérêt général.

Pour pallier au manque de flexibilité de cette disposition, le texte proposé innove en ce qu'il prévoit des régimes de protection distincts selon le statut du terrain portant les biotopes ou habitats à détruire.

En zone verte, le ministre peut, selon le nouveau régime proposé, exceptionnellement déroger à l'interdiction de réduire, de détruire ou de détériorer des biotopes et les habitats de l'annexe 1.

En dehors de la zone verte, la destruction, la réduction ou la détérioration des habitats de l'annexe 1 et des biotopes déterminés par l'annexe 9 n'est plus soumise à un régime de protection stricte, mais à un simple système d'autorisation.

L'abolition du principe de la stricte interdiction de réduire, de détruire ou de détériorer les habitats de l'annexe 1 et les biotopes détaillés à l'annexe 9 est saluée par la Chambre des Métiers. Une telle adaptation permettra une mise en adéquation de la législation avec la jurisprudence en vigueur au niveau de la réalisation de projets urbanistiques à l'intérieur des zones prévues à ces fins et par là même un des points de friction majeurs de l'article 17.

Toutefois, la Chambre des Métiers constate que la prédite ouverture est flanquée d'une nouvelle disposition selon laquelle les fonds sis en zone verte portant des habitats de l'annexe 1 ne pourront plus faire l'objet d'un classement en zone destinée à être urbanisée telle que prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En effet, cette disposition risque d'aggraver davantage la pénurie de terrains à bâtir, notamment dans la mesure où la liste des habitats protégés de l'annexe 1 devait s'allonger au fil du temps. La Chambre des Métiers s'y oppose et demande la suppression de cette disposition.

Le projet de loi instaure le principe de la simultanéité entre l'action de destruction et l'opération de compensation. Les auteurs relèvent „*le grave déficit qui existe à l'heure actuelle suite au manquement récurrent à l'obligation de compensation. Ainsi certaines mesures compensatoires relatives à la construction de la „Route du Nord“, (...) ne sont toujours pas réalisées à ce jour.*“

C'est avec un grand étonnement que la Chambre des Métiers constate que l'Etat, en sa qualité de maître d'ouvrage concernant le prédict chantier, ne procède pas aux mesures de compensation et ne respecte par conséquent pas les obligations prévues par les lois qu'il a édictées. Il s'agit d'une aberration.

Ad article 14:

Le nouvel article 17bis constitue la base légale pour l'établissement d'un cadastre complet ou partiel des biotopes ou habitats protégés en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée.

La Chambre des Métiers salue l'implémentation d'un tel cadastre qui devrait contribuer à renforcer la transparence en la matière, de même que la sécurité juridique des porteurs de projets d'urbanisme. Cependant, les auteurs notent que „*la nature même des biotopes fait en sorte qu'un tel cadastre des biotopes ne saura jamais être exhaustif et il ne saura dès lors avoir qu'une valeur indicative*“. Elle est d'avis qu'au contraire, seul un biotope figurant audit cadastre devrait tomber sous le champ d'application du nouvel article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 et ce pour des raisons de sécurité juridique. Ainsi, le premier alinéa dudit article devrait, selon la Chambre des Métiers, se lire comme suit:

„D'une manière générale, il est interdit de réduire, de détruire ou de détériorer les habitats de l'annexe 1 et les biotopes détaillés à l'annexe 9 et qui figurent au cadastre des biotopes ou habitats protégés, établi en vertu de l'article 17bis de la loi. Un règlement grand-ducal définit les mesures à considérer comme gestion normale non soumise à autorisation au sens du présent article.“

De surcroît, le texte envisage seulement la faculté d'établir un tel cadastre. Toutefois, la réalisation de celui-ci devrait revêtir pour les raisons exposées ci-avant, un caractère contraignant.

Au vu de ces considérations, l'article 17bis prendrait la teneur suivante:

„Le ministre ~~peut établir~~ établit un cadastre complet ~~ou partiel~~ des biotopes ou habitats protégés en vertu de la présente loi. Ce cadastre comprend une partie écrite et graphique renseignant sur les caractéristiques et les limites des biotopes ou habitats protégés. Une révision du cadastre est réalisée à intervalles réguliers.“

Ad article 15:

Sans observation

Ad article 16:

Un nouvel article 34bis prévoit la procédure de désignation des zones spéciales de conservation (ZSC) et des zones de protection spéciale (ZPS).

Les auteurs observent que „*contrairement à ce qui est prévu pour les zones protégées d'intérêt national, le texte actuel de loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée ne prévoit pas de procédure de participation du public pour la désignation des sites susceptibles d'être classés comme zones protégées d'intérêt communautaire*“, alors que le nouvel article 34bis projeté prévoit „*une procédure de consultation du public qui doit se faire préalablement à la transmission des coordonnées de nouvelles ZSC et de nouvelles ZPS à la Commission Européenne*“.

Pour des raisons de simplification administrative, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il y a lieu d'abandonner la consultation du public, alors que, de toute façon, seules les observations de nature scientifique peuvent être prises en compte. La Chambre des Métiers propose de remplacer la consultation du public par celle du Conseil Supérieur pour la Protection de la Nature et des Ressources Naturelles, ce dernier jouissant des compétences requises pour formuler des observations de nature scientifique.

Ad articles 17 à 18:

Sans observation

Ad article 19:

Afin de garantir une plus grande transparence des mesures de gestion des zones Natura 2000, le nouvel article 37 prévoit que l'élaboration des plans de gestion sera dorénavant soumis à la participation du public et leur publicité sera également garantie par voie électronique, la publication dans des journaux et, le cas échéant, la tenue de réunions d'information.

Ad article 20:

Pour la Chambre des Métiers, l'ajout à l'article 38 de l'alinéa d'après lequel „(...) l'Etat et les communes prennent les mesures appropriées pour assurer la cohérence écologique du réseau NATURA 2000, notamment en contribuant à la gestion ou la restauration des éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages“ pose plus de questions qu'il ne fournit de réponses. Par exemple, qu'est-ce que les auteurs entendent concrètement par „la cohérence écologique du réseau NATURA 2000“? Le commentaire des articles en paraphrasant le nouvel alinéa à insérer n'est guère plus clair.

Ad article 21:

Sans observation

Ad article 22:

L'actuel article 42 est modifié en ce sens que les dossiers de désignation des zones protégées d'intérêt national ne seront plus envoyés par l'intermédiaire du commissaire de district pour leur dépôt dans les maisons communales des communes concernées. En effet, la phase de passage auprès du commissaire de district est supprimée.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette modification qui constitue au niveau du traitement des dossiers une simplification administrative. Or, elle est d'avis qu'il y aurait également lieu de supprimer l'intervention du commissaire de district compétent à la fin de la procédure de consultation, alors que le dossier, avec les réclamations et l'avis du conseil communal lui doivent être adressés, documents qu'il soumet au ministre avec ses observations. A cet effet, il conviendrait de supprimer le point 11° de l'article 114 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Cette modification s'impose notamment dans le contexte de la suppression pure et simple des commissariats de district, annoncée par le Premier Ministre lors de sa déclaration sur l'état de la nation du 10 avril 2013.

Au vu de ces considérations, le texte en question prendrait la teneur suivante:

„Endéans ce délai, les objections contre le projet de classement doivent être adressées au collègue des bourgmestre et échevins qui en donne connaissance au conseil communal pour avis. Ce dossier, avec les réclamations et l'avis du conseil communal, doit être transmis dans le mois de l'expiration du délai de publication au commissaire de district qui transmet ces pièces au Ministre avec ses observations.“

Ad articles 23 à 24:

Sans observation

Ad article 25:

Afin de conférer aux communes un rôle actif dans la protection des paysages, le nouvel article 46 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée prévoit désormais la possibilité de désigner comme zone protégée d'importance communale des „paysages locaux remarquables“.

Si la Chambre des Métiers marque son accord sous le principe que l'objectif d'une zone protégée est de clairement délimiter des sites abritant des habitats naturels, ainsi que des espèces animales et végétales de la faune et de la flore sauvages rares ou menacées, elle a des difficultés à saisir l'opportunité de classer des „paysages locaux remarquables“, alors que ce critère est parfaitement flou et subjectif.

Dans ce contexte, elle s'oppose au prédit élargissement du champ d'application de l'article 46 au vu du risque très réel que l'extension des zones protégées se fasse au détriment des périmètres d'agglomération, et alimentera de ce fait la hausse des prix des terrains à bâtir.

Au vu de ces considérations, l'article 46 prendrait la teneur suivante:

„Les zones protégées d'importance communale sont des sites clairement délimités qui abritent des habitats naturels ainsi que des espèces animales et végétales de la faune et de la flore sauvages régionales ou locales rares ou menacées ou qui constituent des paysages locaux remarquables.“

Ad article 26:

Sans observation

Ad article 27:

Afin d'encourager les communes à désigner des zones protégées d'importance communale et en vue de responsabiliser davantage les communes en matière de protection de la nature et d'y renforcer leur rôle, la désignation de zones protégées d'intérêt communal est redéfinie et le rôle des communes renforcé au niveau de l'actuel article 48.

Si, d'une manière générale, la Chambre des Métiers milite en faveur de la simplification des procédures d'autorisation, elle est étonnée que le présent article supprime l'enquête publique, alors que le reclassement de terrains en zone protégée peut avoir des conséquences importantes pour les propriétaires des fonds visés, notamment en imposant au propriétaire immobilier des charges et en grevant les fonds des servitudes prévues à l'article 44. Du fait que l'article 16 de la Constitution protège le droit à la propriété privée qui risque d'être restreint par les dispositions sous avis, elle estime qu'il convient de maintenir la procédure de l'enquête publique.

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers propose d'insérer l'alinéa suivant entre le 2e et le 3e alinéa:

„La procédure d'enquête publique, la déclaration de zone protégée d'importance communale, les charges et les servitudes y attachées et leur respect ainsi que la réalisation des plans de gestion se font conformément aux dispositions des articles 42 à 45 de la même loi.“

Ad article 28:

Le nouvel article 48bis prévoit la création de zones protégées agréées.

La Chambre des Métiers s'oppose à la création d'un nouveau type de zone qui, selon elle, n'apporte pas de plus-value par rapport aux autres instruments d'ores et déjà prévus par la loi de 2004 et la législation sur l'aménagement du territoire, les auteurs du projet se fondant d'ailleurs pour justifier leur démarche sur une décision du Gouvernement en Conseil datant du 24 avril 1981!

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers insiste à ce que les articles 48bis à 48sexies soient supprimés.

Ad articles 29 à 30:

Sans observation

Ad article 31:

Les nouveaux articles 52bis à 52undecies prévoient l'instauration d'un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers constate la multiplication de cet instrument dans les textes légaux. En effet ce droit est prévu au titre 2 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes et par le projet de loi remplaçant la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire³. Le présent projet de loi entend donc introduire un 3e droit de préemption.

En ne percevant pas l'utilité de cette démarche, la Chambre des Métiers s'y oppose, et ce pour plusieurs raisons.

Le projet de loi remplaçant la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit que les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire, en vue de la réalisation de leurs objectifs. Ceci vaut donc également pour le plan directeur sectoriel intitulé „Préservation des grands ensembles paysagers et forestiers“. La Chambre des Métiers souligne que des contradictions et incohérences pourraient apparaître si l'instrument du droit de préemption s'appliquant à un même domaine, à savoir la protection de l'environnement, était prévu par deux législations différentes. De ce fait, elle est d'avis que le droit de préemption devrait être supprimé du projet de loi sous avis, alors qu'il fait double emploi avec celui prévu par le projet de loi appelée à se substituer à la législation du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire.

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers propose de supprimer les articles 52bis à 52undecies.

³ Document parlementaire n° 6124¹³: L'article 21 du projet de loi a trait au droit de préemption.

En ordre subsidiaire, elle constate que le champ d'application du droit de préemption n'est pas clairement délimité. S'il est compréhensible qu'il puisse s'exercer sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national et les zones protégées d'importance communale, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il ne devrait pas valoir pour les zones protégées agréées qui, selon elle, devraient être supprimées pour les raisons évoquées ci-avant.

Ad article 32:

Sans observation

Ad article 33:

L'article 56 de la loi de 2004 est une illustration parfaite de l'insécurité juridique à laquelle une législation peut mener, alors que les critères sur lesquels il se fonde pour refuser une autorisation sont partiellement flous et subjectifs.

S'il est clair qu'il convient de refuser l'autorisation pour un projet constituant un danger pour la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune, en ce que par exemple il risque de contaminer le sol, le critère de la „beauté“ et du „caractère du paysage“ laissent la porte grande ouverte aux décisions arbitraires. La même observation vaut d'ailleurs pour la référence à „l'objectif général de la présente loi tel qu'il est défini à l'article 1er“, cet objectif étant flou et pourra être interprété de façon restrictive ou, au contraire, de manière pragmatique.

Les auteurs remarquent que „la modification apportée à l'article 56 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée entend transposer l'article 10 de la directive Habitats, invitant les Etats membres à améliorer la cohérence écologique. La transposition de la directive Habitats sur ce point est particulièrement importante pour le Grand-Duché de Luxembourg, vu que notre pays est depuis peu le premier en rang en ce qui concerne la fragmentation des paysages au niveau européen.“

Selon la Chambre des Métiers, cette observation est à nuancer, alors que l'objectif de l'amélioration de la cohérence écologique est beaucoup plus facile à transposer dans des pays de taille comme la France et l'Allemagne. Au Luxembourg, l'exiguïté du territoire combinée à une forte croissance économique, impliquant à son tour une forte demande de terrains dédiées aux activités économiques et à l'habitat, font que ce but est autrement plus difficile à atteindre. Dans ce contexte, elle estime que les auteurs du présent projet devraient adopter une démarche plus réaliste!

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers propose le libellé suivant:

„Les autorisations requises en vertu de la présente loi sont refusées lorsque les projets du requérant sont de nature à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage ou s'ils constituent un danger pour la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune y compris la connectivité écologique, ou du milieu naturel en général ou lorsqu'ils sont contraires à l'objectif général de la présente loi tel qu'il est défini à l'article 1er.“

En ordre subsidiaire, si les responsables politiques entendent maintenir lesdits critères, la Chambre des Métiers demande à ce que la possibilité soit offerte au porteur du projet d'exposer celui-ci au sein de la cellule d'évaluation interne chargée d'apprécier les critères en cause. Dans le même contexte, elle insiste à ce que des représentants du Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme et du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur soient associés aux travaux de la cellule d'évaluation.

Ad article 34:

Les modifications apportées à l'article 57 entendent transposer la déclaration gouvernementale en donnant au ministre la possibilité d'imposer des mesures compensatoires dans le cadre général du régime d'autorisation.

La notion de mesure compensatoire est introduite expressément et le premier alinéa fait dorénavant la différence expresse entre les mesures de mitigation (a) et les mesures compensatoires (b).

La Chambre des Métiers salue la possibilité d'imposer des mesures compensatoires, alors que cet instrument confère plus de flexibilité à la politique environnementale et qu'il constitue une solution alternative au refus pur et simple de l'autorisation pour la mise en oeuvre d'un projet spécifique.

Le présent projet prévoit également que, sauf dérogation du Ministre, les terrains sis en zone verte sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées en vertu de l'article 17 de la présente loi,

réglant la réduction, la destruction ou la détérioration des habitats de l'annexe 1 et de biotopes, doivent être cédés à l'Etat ou la commune concernée.

La Chambre des Métiers s'oppose avec véhémence à cette mesure qui risque de renchérir davantage le logement. Dans le cas où le site destiné à accueillir un lotissement comporterait un biotope et que l'initiateur du projet serait contraint de mettre en oeuvre des mesures de compensation, ce dernier, et en dernière analyse les futurs occupants des logements sont doublement pénalisés. D'une part, l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, cette cession s'opérant gratuitement sur l'ensemble des terrains ne dépassant pas 25% de la surface totale. D'autre part, le présent article prévoit la cession gratuite des terrains sis en zone verte sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées. A ce niveau, le présent projet risque encore une fois d'avoir des répercussions sociales néfastes.

La Chambre des Métiers constate également des imprécisions dans le projet de loi qui prévoit que „la durée de toute mesure compensatoire doit être identique à la durée du projet soumis à autorisation auquel elle se rapporte“. Cette disposition peut induire en erreur, alors que la durée du projet pourrait être assimilée par exemple à la durée de construction d'une infrastructure, ce qui ne semble pas être l'intention des auteurs au vu du commentaire de l'article afférent. Ce dernier remarque que „le demandeur d'autorisation est obligé à réaliser à ses frais la mesure compensatoire et son entretien initial pendant une certaine période à définir par règlement grand-ducal en vertu de l'article 57ter. Dans nos pays limitrophes, le législateur a fixé cette période à maximum 25, voire 30 ans – ou de payer moyennant versement unique à un organisme agréé l'équivalent des frais cumulés pour une telle période.“

Pour résumer, si la Chambre des Métiers peut accepter le principe des mesures compensatoires, elle donne cependant à considérer que l'implémentation de celles-ci risque d'accroître les coûts du logement, notamment dans les cas où pour la réalisation d'un lotissement un biotope devrait être détruit ou détérioré. En effet, le porteur du projet est contraint de céder gratuitement les terrains servant à la mise en oeuvre de ces mesures et d'en financer l'entretien sur une longue période. Une multiplication exponentielle des biotopes serait donc préjudiciable du point de vue social en ce qu'elle contribuerait à renchérir le logement.

Afin de pouvoir contrôler la réalisation et le maintien des mesures compensatoires, le présent projet prévoit la création d'un registre permettant l'enregistrement et la comptabilisation de mesures compensatoires.

Commentaire relatif à l'actuel article 57bis

L'article 57bis prévoit que le Ministre prend ses décisions au titre de la présente loi dans les trois mois suivant la réception du dossier complet. Il serait plus judicieux d'insérer les articles, et en fin de compte les décisions, auxquels on se réfère.

En cas de demande incomplète, le requérant en est informé dans un délai „raisonnable“. La Chambre des Métiers insiste pour des raisons de simplification administrative et de transparence des procédures à ce qu'un délai précis soit inséré.

Ad article 35:

L'insertion de l'article 57ter entend transposer la déclaration gouvernementale de 2009 en introduisant un système numérique d'évaluation de la valeur écologique des biotopes qui sert notamment pour la détermination des mesures compensatoires dans le cadre des décisions ministérielles en vertu de l'article 57 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée.

D'après les auteurs du projet, le système numérique d'évaluation de la valeur écologique des biotopes serait assez facile à appliquer par des personnes qualifiées et contribuerait non seulement à objectiver les évaluations, mais constituerait également une simplification administrative. Ce système constitue un outil de travail facultatif dont l'utilisation est à déterminer au cas par cas.

Toujours, selon les mêmes auteurs, l'introduction d'un système numérique présenterait trois avantages majeurs, à savoir:

- l'harmonisation des procédures de détermination de mesures compensatoires;
- la prise en compte de l'état global de la biodiversité au Luxembourg dans le cadre de la détermination de mesures compensatoires et des déficits écologiques d'un projet précis. Par exemple, la destruction

d'un biotope rare et menacé, difficilement restituable pèsera plus lourd dans le bilan écologique d'un projet que celle d'un biotope commun dont la restauration à un autre endroit est relativement aisée; et

- l'incitation des requérants à limiter leurs déficits écologiques à travers une planification et un aménagement écologique de leurs projets.

La Chambre des Métiers, se trouvant dans l'impossibilité matérielle de se prononcer sur le volet technique de la mise en oeuvre d'un système numérique d'évaluation de la valeur écologique des biotopes, voudrait cependant exprimer le souhait que ce mécanisme conduise effectivement dans la pratique à une simplification des procédures afférentes dans le chef du porteur de projet.

Ad article 36:

L'article 57quater à insérer dans la loi de 2004 définit les critères sous lesquels des mesures de compensation préalable et des réserves foncières de compensations environnementales peuvent être créées.

Cette faculté est réservée à l'Etat, aux communes et à d'autres organismes. Les compensations préalables et les réserves foncières de compensations environnementales créées par des autorités publiques ne sont pas seulement accessibles à l'Etat et aux communes, mais également aux acteurs privés.

Selon les auteurs du projet, les avantages des compensations préalables et des réserves foncières de compensations environnementales se situent aussi bien sur le plan économique que sur le plan écologique:

- les autorités compétentes peuvent saisir des opportunités intéressantes de terrains mis en vente au lieu de procéder à l'acquisition de terrains sous pression, avec comme résultat espéré un prix d'acquisition moins élevé;
- aussi bien sur le plan économique que sur le plan écologique, des économies d'échelle peuvent être réalisées;
- la réalisation de mesures compensatoires préalable profite au maintien des populations d'espèces menacées sur un certain niveau et permet une meilleure prise en compte du plan national concernant la protection de la nature avec des mesures plus ciblées et cohérentes.

La Chambre des Métiers interprète l'article en cause de façon à ce que les entreprises, porteuses d'un projet spécifique, puissent également procéder à des compensations préalables et à la création de réserves foncières de compensations environnementales. Toutefois, ceci ne ressort pas clairement du 2e alinéa, qui d'après elle devrait prendre la teneur suivante:

„Le ministre peut autoriser d'autres organismes ou des entreprises de construction à créer des réserves foncières de compensations environnementales ou à réaliser des mesures compensatoires préalables. Un règlement grand-ducal détermine les conditions d'autorisation et les modalités d'exécution y relatives.“

Les mesures compensatoires préalablement approuvées et réalisées sont soumises pour approbation définitive au ministre afin d'être enregistrées au registre prévu à l'article 57. Ce libellé entraîne une certaine insécurité juridique, alors que, en théorie du moins, le ministre pourrait donner son approbation préalable aux mesures compensatoires, mais refuser son approbation définitive une fois les mesures réalisées. De ce fait il y aurait lieu de préciser qu'il ne pourrait définitivement refuser l'approbation que pour des motifs dûment justifiés et qui ne s'opposeraient pas aux motifs ayant amené le ministre à donner l'approbation préalable. La Chambre des Métiers propose de conférer à l'alinéa visé la teneur suivante:

„Les mesures compensatoires préalablement approuvées et réalisées sont soumises pour approbation définitive au ministre afin d'être enregistrées au registre prévu à l'article 57. L'approbation définitive ne pourra être refusée que pour des motifs dûment justifiés et qui ne s'opposent pas aux motifs ayant amené le ministre à donner l'approbation préalable.“

Mis à part les pouvoirs publics, tout autre demandeur d'autorisation peut avoir recours à ces mesures, moyennant le paiement des frais réels, tels que l'acquisition de terrains, la réalisation des mesures compensatoires et la gestion des terrains sur une période donnée. La Chambre des Métiers voudrait remarquer que cette liste des frais réels est exemplative au lieu d'être exhaustive, ce qui introduit une certaine insécurité juridique. Pour y remédier, elle propose le libellé suivant:

„Outre les instances publiques, tout autre demandeur d'autorisation peut avoir recours à ces mesures, moyennant le paiement de frais réels, ~~tel~~ que encourus en vue de l'acquisition de terrains, la réalisation des mesures compensatoires et la gestion des terrains sur une période donnée.“

Ad articles 37 à 44:

Sans observation

Ad article 45:

Alors que l'actuel article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée ne donne qu'une liste exemplative des biotopes susceptibles de tomber sous son champ d'application, la nouvelle annexe 9 est censée préciser de manière claire et sans équivoque les biotopes et habitats visés par les dispositions dudit article.

La Chambre des Métiers accueille favorablement la définition précise de biotopes susceptibles de tomber sous le champ d'application de l'article 17, alors qu'une telle démarche contribue à améliorer la sécurité juridique, notamment pour des porteurs de projets en matière d'urbanisme. Elle est cependant d'avis que ces définitions vont trop loin. Ainsi, les haies sont définies comme étant des *„alignements d'arbustes en bande de largeur variable, d'au moins 10 mètres de long ou 50 m² de surface, n'atteignant que rarement leur hauteur maximale. Les arbres présents dans les haies font partie intégrante de celle-ci.“* Un nombre élevé de haies plantées dans les alentours des immeubles d'habitation risque ainsi de tomber sous le champ d'application de la présente législation, alors qu'elles seraient à considérer comme des biotopes.

Par ailleurs, la même observation vaut pour les murs secs. Selon l'interprétation de la Chambre des Métiers, un particulier ne pourrait plus enlever un mur sec construit aux alentours de sa maison sans l'autorisation du ministre.

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers exige une révision de la liste de l'annexe 9.

La Chambre des Métiers ne peut approuver le présent projet de loi que sous la condition qu'il soit tenu compte de ses observations.

Luxembourg, le 26 avril 2013

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN