CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 18 septembre 2012 (10h30)

ORDRE DU JOUR :

1. Présentation du projet de loi portant modification de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz

M. Marco Schank, Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures

M. Joe Ducomble, Mme Frédérique Hengen, M. Claude Origer, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Présentation du projet de loi portant modification de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Les représentants du Ministère présentent le projet de loi sous rubrique, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire n°6477 ainsi qu'au document PowerPoint annexé au présent procès-verbal.

En bref, le projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et ceci avec plusieurs objectifs :

- l'enrayement de la perte de la diversité biologique,

- la simplification administrative,

- l'augmentation de la transparence pour les demandeurs d'autorisations,

- l'accroissement du rôle des communes en matière de protection de la nature.

Monsieur le Ministre délégué précise d'emblée que le texte de la future loi a été rédigé selon une approche participative et en respectant des pratiques de bonne gouvernance. Ainsi, tous les partenaires concernés (ministères, administrations, chambres professionnelles, ONG) ont été consultés lors d'un *workshop* organisé en décembre 2011 et il a été, dans la mesure du possible, tenu compte de leurs doléances et de leurs remarques.

Sont ensuite détaillées les modifications que le projet de loi entend apporter à la loi précitée de 2004 (voir pages 4 à 17 du document PowerPoint).

Monsieur le Ministre délégué donne à considérer qu'un des changements majeurs est celui concernant l'article 17 de la loi actuelle. Le projet de loi prévoit en effet qu'en agglomération, la destruction, la réduction ou la détérioration des biotopes ne seront plus soumises à un régime de protection stricte, mais à un simple système d'autorisation et de compensation.

Il explique ensuite les deux systèmes de compensation qu'il est prévu de mettre en place par le biais des nouveaux articles 57*ter* et 57*quarter* pour compenser la détérioration de ces biotopes.

L'article 57*ter* instaure un système numérique d'évaluation et de compensation environnementale selon la méthode du bonus écologique (*« Oekobonus »*) qui permettra une évaluation systématique et objective de la valeur écologique d'un terrain et contribuera à optimiser la détermination des mesures compensatoires relatives à une destruction ou une altération de biotopes. Le système numérique attribuera à chaque biotope une valeur numérique par unité de surface, en fonction notamment de la rareté et des possibilités de restauration dudit biotope. Au cas où un projet est prévu, l'inventaire de l'état initial constitue la première étape : les surfaces de chaque type d'habitat sont saisies et multipliées par leurs valeurs numériques unitaires respectives. Ensuite le calcul est refait pour la situation après projet et, si la différence est négative, ce chiffre constitue l'équivalent du besoin compensatoire. Le système numérique d'évaluation de la valeur écologique des biotopes contribuera ainsi à objectiver les évaluations. D'une manière générale, l'introduction de ce système présente trois avantages :

- harmonisation des procédures de détermination de mesures compensatoires ;

- 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 ;

- incitation des requérants de limiter leur déficit écologique à travers une planification et un aménagement écologique de leurs projets.

L'article 57*quarter* définit quant à lui les conditions sous lesquelles des mesures de compensation préalables et des réserves foncières de compensation environnementale peuvent être créées. Les compensations préalables et les réserves foncières de compensation environnementale sont accessibles à l'Etat et aux communes mais aussi aux

acteurs privés. Les avantages des compensations préalables et les réserves foncières de compensation environnementale se situent aussi bien sur le plan économique que sur le plan écologique :

- les autorités compétentes peuvent saisir des opportunités intéressantes de terrains étant mis en vente au lieu de procéder à l'acquisition de terrains sous pression ;

- des économies d'échelle peuvent être réalisées ;

- la réalisation de mesures compensatoires préalables profite au maintien des populations d'espèces menacées et permet une meilleure prise en compte du plan national concernant la protection de la nature avec des mesures plus ciblées et plus cohérentes.

Monsieur le Ministre délégué précise en outre que plusieurs règlements grand-ducaux très importants devront être pris dans le contexte de l'exécution de la future loi. Les textes de ces règlements seront finalisés dans les meilleurs délais et présentés à la Chambre des Députés avant le vote du projet de loi. Il s'agit notamment :

- d'un règlement pris en exécution du nouvel article 17 de la loi de 2004, qui définira les mesures à considérer comme gestion normale non soumise à autorisation ;

- d'un règlement pris en exécution du nouvel article 57*ter* qui définira la valeur attribuée à chaque biotope, ainsi que la période d'entretien des éléments de paysage créés suite à la mise en œuvre de mesures compensatoires ;

- d'un règlement pris en exécution du nouvel article *57quater* qui déterminera les conditions d'autorisation et les modalités d'exécution des mesures de compensation préalables et des réserves foncières de compensation environnementale.

*

Suite à cet exposé, il est procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

- d'une manière générale, les membres de la Commission approuvent la mise en place du système *« Oekobonus »*, bien que certains d'entre eux s'interrogent sur son applicabilité pratique et se demandent notamment quelles seront les garanties quant à la réalisation concrète des mesures de compensation Dans ce contexte, les représentants gouvernementaux précisent qu'aucun des acteurs consultés n'a remis en cause ce système à points et que tous ont au contraire salué un gain appréciable en visibilité ;

- de la même manière, certains intervenants s'interrogent sur la viabilité du système de réserves foncières de compensation environnementale. Ils craignent en effet que, si ce mécanisme rencontre un grand succès, il ne soit justement victime de ce succès. En effet, au vu de la surface limitée du pays, rien ne garantit que l'Etat ait une marge de manœuvre suffisante pour procéder à l'acquisition de tous les terrains nécessaires pouvant servir à la mise en œuvre de mesures compensatoires. Monsieur le Ministre délégué donne à considérer que des réflexions sont menées dans cette optique au niveau du plan directeur sectoriel « Paysages » et qu'il est indispensable que le Luxembourg mette en place au plus vite une politique d'achat clairvoyante ;

- suite à une question afférente, il est précisé que le nouveau libellé qu'il est prévu de donner à l'article 13 de la loi de 2004 n'impose plus le besoin de compenser dans la même commune mais dans le même secteur écologique ou dans un secteur limitrophe, ce qui augmente considérablement la surface susceptible de faire l'objet d'une éventuelle compensation. Le projet de loi définit le « secteur écologique » comme une partie du

territoire national caractérisée par une configuration spécifique des principaux facteurs écologiques et géophysiques du milieu. Monsieur le Ministre délégué précise cependant que cette nouvelle disposition concernera uniquement les boisements compensatoires. Il donne également à considérer qu'afin de tester le fonctionnement de cette nouvelle disposition sur le terrain et de régler de manière anticipative d'éventuels problèmes administratifs en la matière, il a été décidé de mettre en place un projet-pilote en collaboration avec les communes du SICONA-Centre ;

- suite à la crainte exprimée par un membre de la Commission, Monsieur le Ministre délégué fait valoir que les mesures compensatoires et les terrains sur lesquelles elles sont à réaliser sont soumis à l'approbation préalable du ministre qui devra veiller à ne pas approuver des mesures sur des terrains à haute valeur agricole. Il précise en outre qu'un règlement grand-ducal fixera les critères qu'un terrain devra respecter pour pouvoir être qualifié de « terrain à haute valeur agricole ». Ces critères, déjà discutés avec des représentants de la Chambre d'Agriculture, tiendront compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole ;

- il est souligné que des mesures compensatoires ne doivent être mises en œuvre que dans les cas où un biotope est réduit, détruit ou détérioré. Dans ce cas, une autorisation du ministre est requise et des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes supprimés ou endommagés, est imposée. Dans tous les autres cas, aucune mesure compensatoire n'est nécessaire ;

- de l'avis du représentant du groupe *déi gréng*, les nouveaux systèmes de compensation qui seront mis en application par le biais du projet de loi sous rubrique n'auront pas uniquement pour objet de compenser la détérioration des biotopes, mais aussi et surtout, d'éviter les destructions originaires. En effet, si un promoteur immobilier connaît les coûts qui découlent de la détérioration d'un biotope, il essayera de trouver une solution dès les prémisses de son projet, en privilégiant par exemple un terrain exempt de biotopes, plutôt qu'un terrain où des biotopes seront détruits puis devront être compensés. S'il est vrai qu'au regard de la petite taille du pays, les prix des terrains risquent d'augmenter, ces mesures auront pourtant un aspect positif et engendreront une nouvelle manière de concevoir les constructions ;

- le système numérique d'évaluation et de compensation environnementale sera précisé par le biais d'un règlement grand-ducal qui fixera notamment la méthodologie de calcul. A noter que le système sera basé sur un modèle allemand, qui sera adapté aux spécificités nationales ;

- quant aux critères de désignation d'une zone protégée agréée, ceux-ci sont prévus par un nouvel article 48*bis* à insérer dans la loi de 2004 qui dispose que :

  « Sur demande du propriétaire d'un terrain, le ministre ayant l'environnement dans ses attributions peut désigner des parties du territoire comme zones protégées agréées en vue de la sauvegarde, de la protection et de la gestion d'espèces ou d'habitats indigènes. La désignation d'une zone protégée agréée peut être demandée soit par une personne physique, soit une personne morale autre que l'Etat ou les communes. S'il s'agit d'une personne morale de droit privé, il faut qu'elle ait pour objets statuaires principaux la conservation de la nature.
  La désignation des zones protégées agréées doit s'orienter à la politique en matière de protection de la nature telle qu'elle est définie par le plan national concernant la protection de la nature établi conformément à l'article 51 ».

Ainsi, un terrain peut être désigné zone protégée agréée uniquement suite à la demande de son propriétaire. Il faut également savoir que le ministre statue sur chaque demande d'agrément sur avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

*

A l'issue de cet échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident de ne pas entamer l'instruction du projet de loi sous rubrique dans l'immédiat. En effet, ils souhaitent auparavant prendre connaissance des textes des avant-projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui influenceront la teneur même de la loi et qui seront disponibles vers la fin de l'année 2012.

Luxembourg, le 4 octobre 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

Projet de réforme
relatif à
la loi du 19 janvier 2004
concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

présentation du 18 septembre 2012

Aménagement du territoire
Environnement
Transports
Travaux publics

Pour
un développement
durable

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Développement durable
et des Infrastructures

Objectifs à atteindre

- Renforcement de la préservation de la diversité biologique et respect des acquis de la loi de 2004
  - Interdiction d'épandage d'herbicides sur les surfaces de circulation publiques
  - Interdiction de toute coupe rase supérieure à 1 ha
  - Introduction de la notion de cohérence écologique du réseau Natura 2000
  - Introduction d'un droit de préemption
- Priorité aux points retenus par la déclaration gouvernementale :
  - Dans le chapitre consacré à la simplification administrative:
    - Lever l'interdiction formelle de détruire des biotopes à l'intérieur des périmètres d'agglomération
    - Introduction du système de l'Oekobonus
  - Dans le chapitre consacré à la loi CN:
    - Finalisation cadastre des biotopes, rédaction d'un règlement grand ducal définissant les biotopes à protéger
- Simplification administrative
- Augmentation de la prévisibilité et de la transparence pour les demandeurs d'autorisation
- Précision et clarification des procédures de classement des zones protégées communautaires
- Valorisation de la conservation de la nature au niveau communal

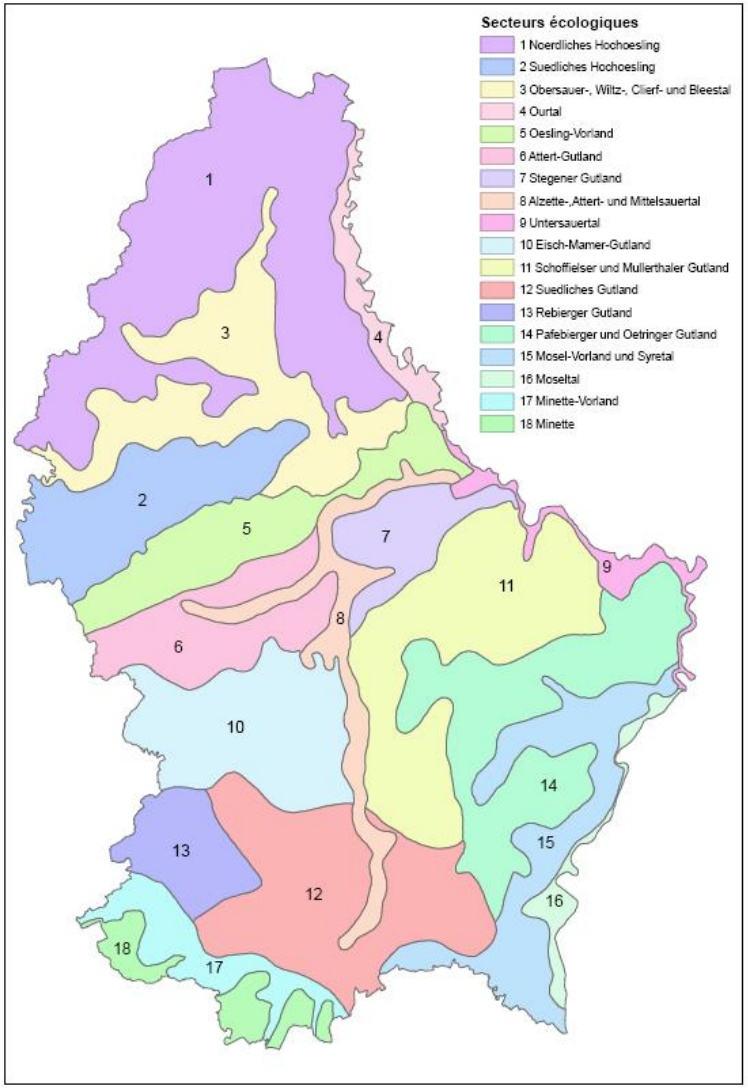
Méthode de travail et prochaines étapes

- Approche participative et good governance: consultation de tous les partenaires (ministères, administrations, chambres professionnelles, ONGs) lors d'un workshop en décembre 2011
- juillet 2012 : approbation par le conseil de gouvernement
- Introduction du projet dans procédure législative en septembre 2012
- Procédure de consultation « officielle » – conseil d'Etat, chambres professionnelles, Syvicol….

Les modifications proposées (1)

- **Chapitre 1er. Objectifs de la loi :** pas de modifications
- **Chapitre 2. Dispositions générales**
  - Art. 3: définitions:
    - reformulation de la définition des sites d'importance communautaire
    - insertion des définitions des secteurs écologiques (applicable seulement pour l'article 13 concernant les forêts), du système numérique d'évaluation et de compensation et de la réserve foncière

Carte 3 : Secteurs écologiques



Les modifications proposées (2)

- **Art 4: modification aux annexes et introduction de nouvelles annexes:**
  - annexe 3: révision de la liste des espèces d'oiseaux de l'annexe I de la directive 79/409/CEE présentes (nicheuses ou migratrices ou hivernantes) au Luxembourg
  - annexe 5: révision de la liste nationale des habitats naturels prévus par la directive habitat (insertion des surfaces telles qu'approuvées par la Commission Européenne et insertion de la zone LU0001027 Sanem - Groussebesch / Schouweiler – Bitchenheck)
  - nouvelle annexe 9: définition des biotopes à protéger selon l'article 17
  - **nouvelle annexe 10:** liste des espèces animales de la faune sauvage nécessitant des mesures de protection spéciales au Luxembourg « planungsrelevante Arten » (art. 12 et 12 bis)
  - révision de la carte 2 (annexe 5, intégration de la zone LU0001027)
  - nouvelle carte 3: secteurs écologiques

Les modifications proposées (3)

- **Chapitre 3. Mesures générales de conservation du paysage**
  - **Article 5:** modifié par loi du 28 juillet 2011 concernant l'aménagement communal :
    - introduction de l'obligation de solliciter l'avis du ministre suite à l'accord du conseil communal (article 11 loi 2004 sur l'aménagement communal)
    - tout projet de modification de la délimitation de la zone verte découlant du vote du conseil communal est soumis à l'approbation du ministre
    - présentation au ministre des réclamations acceptées par le ministre de l'Intérieur suite au vote définitif pour autant qu'elles visent la zone verte
    - **possibilité pour le Ministre de statuer sur les zones délimitant la zone verte en même temps qu'il décide de l'approbation du PAG (approbation partielle)**
  - **Article 7:** insertion d'un volume maximum à savoir 50 m3 en ce qui concerne l'enlèvement de terre

Les modifications proposées (4)

- **Article 8 bis:** interdiction de l'épandage d'herbicides sur les surfaces de circulation publiques
- **Substitution de l'article 12 actuel par deux articles (12 et 12bis)**
  - Amélioration de la lisibilité de l'article:

    - Article 12: étude d'impact pour les aménagements et ouvrages (susceptibles d'affecter de manière significative) à réaliser en zone verte

    - Article 12bis: évaluation des incidences pour les plan ou projets susceptible d'affecter une zone protégée **d'intérêt communautaire** de manière significative (y compris une enquête publique)
  - Possibilité pour le ministre de demander l'établissement d'une **notice d'impact**
  - Meilleure prise en considération de la directive « Habitats » par l'article 12bis (« évaluation des incidences si projet ou plan susceptible d'affecter une zone de manière significative »)
  - Procédure d'enquête publique prévue par l'article 12bis

Les modifications proposées (5)

- **Chapitre 4: protection de la faune et de la flore**
  - **Article 13: changement d'affectation des fonds forestiers**
    - assouplissement des dispositions concernant la localisation des mesures compensatoires (boisement compensatoire dans le même secteur écologique au lieu de la même commune)
    - **toute coupe rase dépassant 1 ha est interdite sauf autorisation du ministre**
  - **Article 17 bis: cadastre des biotopes**
    - cet article confère au ministre la faculté d'établir un tel cadastre

Les modifications proposées (6)

- **Article 17: destruction des biotopes**
  - précision des biotopes et habitats à ne pas détruire par la nouvelle annexe 9 de la loi
  - un règlement grand-ducal définit les mesures à considérer comme gestion normale non soumise à autorisation
  - élargissement de la faculté de dérogation accordée au ministre aux actions de destructions de biotopes en vue de la restructuration du parcellaire agricole (fonds situés en zone verte)
  - 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 ne seront plus soumis à un régime de protection stricte, mais à un simple système d'autorisation + compensation
  - interdiction pour les fonds sis en zone verte portant des habitats de l'annexe 1 de faire l'objet d'un classement en zone destinée à être urbanisée
  - la réalisation des mesures compensatoires doit se faire simultanément avec la réalisation des projets sauf autorisation du ministre

Les modifications proposées (7)

- **Chapitre 5. Zones protégées d'intérêt communautaire**
  - Article 34 bis (nouveau): définition d'une procédure de classement pour les zones « Habitats » et « Oiseaux » prévoyant la participation du public (souhait exprimé par la Chambre des Députés)
  - Article 34 ter: modalités de désignation (par règlement grand-ducal) pour les nouvelles zones protégées d'intérêt communautaire
  - Article 37: précision des modalités de publication des plans de gestion prévus pour les zones Natura 2000 – renforcement du partenariat avec les communes/organismes agréés en les associant à la mise en œuvre des mesures de gestion des zones Natura 2000
  - Article 38:obligation de l'Etat et des communes pour prendre des mesures en vue d'assurer la cohérence écologique de Natura 2000

Les modifications proposées (8)

- **Chapitre 6. Zones protégées d'intérêt national**
  - Article 42: le dossier de désignation des zones d'intérêt national sera désormais immédiatement envoyé au communes concernées, sans l'intervention du commissaire de district (simplification administrative)
  - Article 45: renforcement du partenariat avec les communes/organismes agréés en les associant à la mise en œuvre des mesures de gestion d'une zone protégée
- **Chapitre 7. Zones protégées d'importance communale**
  - Article 46: définition des zones protégées d'importance communale (sites qui abritent des habitats ainsi que des espèces locales rares ou menacées ou **qui constituent des paysages locaux remarquables**)
  - Article 48 désignation des zones protégées d'importance communale: détermination d'une procédure ad hoc par règlement communal avec approbation du ministre

Les modifications proposées (9)

- **Chapitre 7*bis*. Zones protégées agréées**
  - désignation sur base d'une demande formelle à introduire par le propriétaire d'un terrain soit par une personne physique, soit une personne morale autre que l'Etat ou les communes
  - désignation par arrêté ministériel, sur avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles
  - arrêté dispose des conditions de gestion de la zone
  - désignation pour une durée minimale de vingt ans
  - **ne tombent pas sous le champ d'application de l'article 12 bis**

Les modifications proposées (10)

- **Nouveau chapitre 9*bis*. Droit de préemption**
  - droit de préemption pour l'Etat et les communes sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national, les zones protégées d'importance communale, les zones protégées agréées et les surfaces approuvées par le ministre sur base de l'article 57 quater (surfaces pouvant servir à la réalisation de mesures de valorisation écologique)

Les modifications proposées (11)

- **Chapitre 11 :critères de refus d'autorisation et voies de recours**
  - article 57
    - Précise le système des mesures compensatoires dans le cadre général du régime d'autorisation: « le ministre peut assortir les autorisations … de mesures telles que … les effets négatifs résiduels soient compensés par des mesures appropriées »
    - Le demandeur doit faire preuve de la maîtrise foncière des terrains destinés à la mise en œuvre des mesures compensatoires ou à défaut recourir aux mesures prévues par l'article 57 quater
    - Sauf dérogation du ministre, cession à titre gratuit des terrains, sis en zone verte, sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisés
    - Le ministre peut prescrire que ces mesures soient réalisées dans un endroit déterminé
    - La durée de toute mesure compensatoire doit être identique à la durée du projet soumis à autorisation auquel elle se rapporte
    - Création d'un registre permettant l'enregistrement et la comptabilisation des mesures compensatoires, placé sous l'autorité du ministre

Les modifications proposées (12)

- **Chapitre 11 :critères de refus d'autorisation et voies de recours**
  - article 57 ter
    - Introduit le principe d'un système numérique d'évaluation et de compensation sous forme d'« Oekobonus » prévu par la déclaration gouvernementale: le ministre peut déterminer l'envergure des mesures compensatoires à l'aide d'un système d'évaluation et de compensation
    - Un règlement grand-ducal peut définir:
      - La valeur attribuée à chaque biotope, habitat ou autre utilisation du sol exprimé en éco-points
      - La période d'entretien des mesures compensatoires

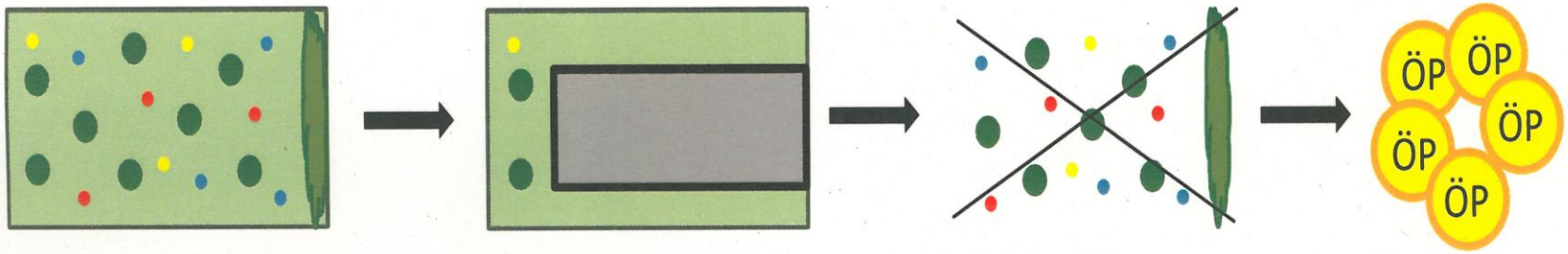
Les modifications proposées (13)

- **Art. 57 quater**
  - L'Etat et les communes peuvent réaliser des mesures compensatoires, indépendamment et préalablement à une autorisation au sens de l'article 57
  - Faculté accordée au ministre d'autoriser d'autres organismes à créer des réserves foncières ou à réaliser des mesures compensatoires préalables (article 57 quater)
  - Les types de mesures et les surfaces sur lesquelles les mesures sont à réaliser sont soumis à autorisation du ministre qui veillera à ne pas approuver des mesures sur des surfaces à haute valeur agricole
  - Tout demandeur d'autorisation peut avoir recours à ces mesures moyennant le payement de frais réels (acquisition de terrains, réalisation de mesures compensatoires et la gestion des terrains sur une période donnée)

Ökopunkte

Ökopunkte

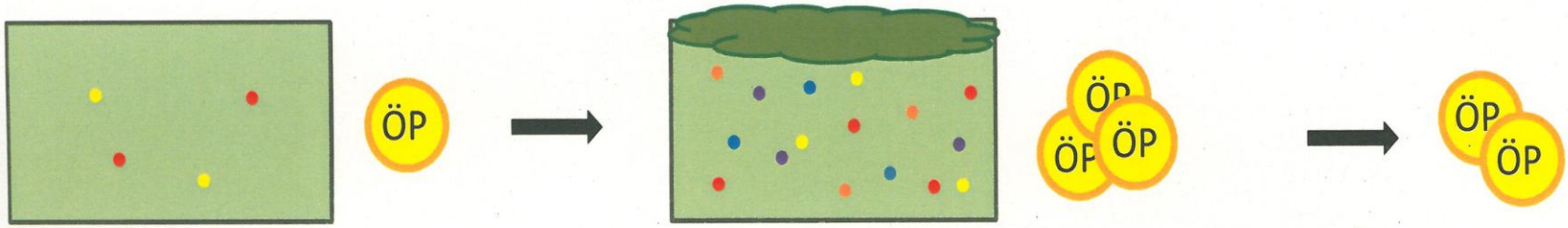
Vor dem Eingriff wird der Ist-Zustand mit einem einheitlichen Bewertungssystem erfasst, wobei der Wert einer Fläche in Ökopunkten ausgedrückt wird. Anschließend wird berechnet wie viele Ökopunkte dieselbe Fläche aufweist, nachdem z.B. eine neue Straße gebaut wurde. Die Differenz muss ausgeglichen werden, sei es am Standort selbst oder an einer anderen geeigneten Stelle.



Ökokonto

Ökokonto

Das Ökokonto ist ein „Sparbuch“ für Kompensationsmaßnahmen: Hier werden vorgezogene Maßnahmen eingebucht und bei Bedarf abgebucht. Staat, Gemeinden, aber auch private Akteure könnten in Zukunft ein entsprechendes Ökokonto haben.



Kompensationsfläche mit entsprechendem Punktwert

Kompensationsfläche nach vorgezogener Maßnahme

Buchung auf Ökokonto

Projet de réforme relatif à la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Je vous remercie de votre attention!