

N° 6477²**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 D'AGRICULTURE**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DELEGUE AU DEVELOPPEMENT DURABLE ET
AUX INFRASTRUCTURES**

(21.1.2013)

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 18 septembre 2012, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi en assemblée plénière et a décidé de formuler l'avis qui suit.

*

PARTIE I

REMARQUES PRELIMINAIRES**A. Importance pour le secteur agricole**

L'objet principal du projet sous avis est de modifier la *loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles*, ceci conformément à la déclaration gouvernementale de 2009.

La loi concernant la protection de la nature constitue un acte de législation important du fait qu'il intervient dans l'ensemble des projets et aménagements situés en zone verte, c.-à-d. sur la plus grande partie du territoire national. C'est précisément cette zone verte dans laquelle les agriculteurs exercent la majorité de leur activité. Cette législation a donc un grand impact sur le secteur agricole dans son ensemble.

Si le monde environnementaliste ne cesse de critiquer l'agriculture pour son impact négatif sur la biodiversité, il convient cependant de noter que c'est bien le travail des agriculteurs au cours des siècles passés qui a contribué à former nos paysages et les ressources naturelles que notre société vise à protéger maintenant, entre autres au moyen de la loi sur la protection de la nature. Rappelons d'autre part

que le secteur agricole a fait ces dernières années de grands efforts en réalisant sur leurs exploitations une panoplie de mesures particulièrement propices à la protection de la nature resp. à la protection de l'eau (environ 5.000 ha de surfaces sous contrat „biodiversité“ et plus de 15.000 ha dans les mesures agri-environnementales). Ceci mériterait à nos yeux davantage de reconnaissance.

La législation environnementale actuelle (et surtout son exécution) continue de considérer **le secteur agricole** comme un élément nuisible, sinon du moins perturbateur, pour la protection de la nature au lieu de le considérer comme **un allié important pour la préservation de la nature et des paysages**. Face à la pression de l'urbanisation et des utilisations récréatives dans notre société moderne, il serait de première importance de réserver les terrains agricoles à leur destination primaire qui est la production d'aliments de qualité. **Assurer la continuité de l'exploitation agricole est le meilleur moyen de préserver les paysages ainsi que la biodiversité de notre pays.**

B. Instruments de la politique de protection de la nature

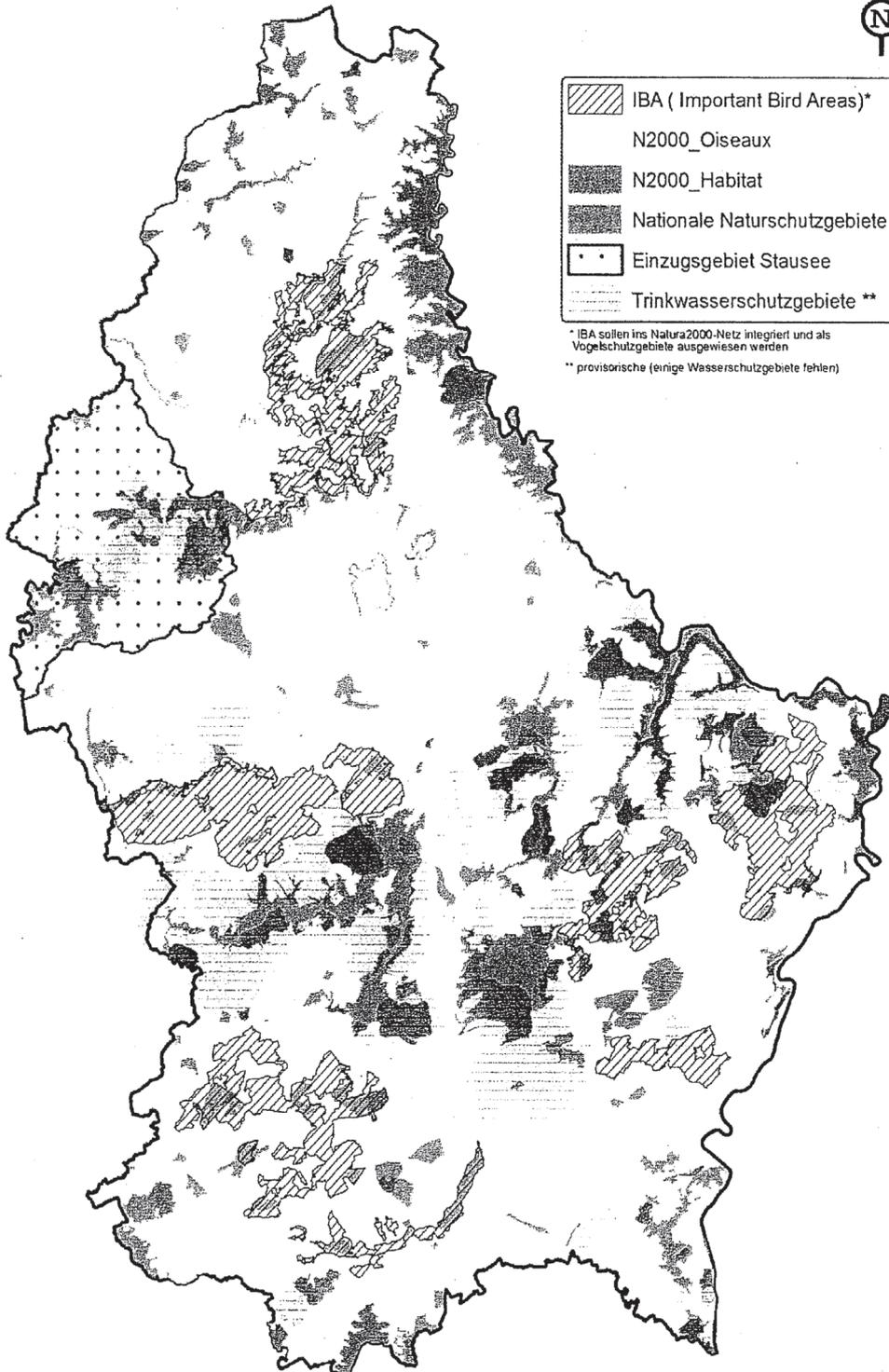
La politique en matière de protection de la nature s'est basée principalement ces dernières années sur la création d'un nombre important de zones de protection à caractère différent et engendrant, pour celui qui travaille sur ce territoire, des règles plus ou moins contraignantes. Le projet sous avis continue sur cette voie en introduisant des zones protégées agréées (art. 48bis à 48sexies du texte coordonné de la loi) et en simplifiant considérablement la procédure de désignation des zones protégées d'importance communale (art. 48 du texte coordonné de la loi).

Il convient de noter que de plus en plus de terrains agricoles sont confrontés à des contraintes liées à différents types de zones de protection et que même certaines exploitations sont entièrement situées à l'intérieur de ces zones. Les différentes **contraintes concernant les pratiques agricoles sur les surfaces situées en zones de protection** (interdictions, recommandations, activités soumises à autorisation, ...) qui s'ajoutent aux innombrables dispositions de la législation agricole, ne facilitent guère la tâche des chefs d'exploitation, qui doivent assurer le respect de toutes ces contraintes sur l'ensemble de leur exploitation en veillant quotidiennement à bien prendre en considération toutes les nuances émanant des textes législatifs respectifs.

La multiplication des zones de protection risque de mettre en péril le développement structurel des exploitations agricoles en limitant considérablement le choix des sites aptes à la construction de bâtiments agricoles resp. en le retardant excessivement par une **prolifération d'autorisations et de démarches administratives supplémentaires et souvent mal coordonnées** entre les différentes administrations compétentes.

La carte suivante reprend de façon indicative les zones de protection actuellement connues (les zones faisant partie du plan sectoriel paysage n'ont pas encore pu être considérées):

Vue synoptique des différentes zones de protection



	IBA (Important Bird Areas)*
	N2000_Oiseaux
	N2000_Habitat
	Nationale Naturschutzgebiete
	Einzugsgebiet Stausee
	Trinkwasserschutzgebiete **

* IBA sollen ins Natura2000-Netz integriert und als Vogelschutzgebiete ausgewiesen werden

** provisorische (einige Wasserschutzgebiete fehlen)

PARTIE II

POSITION DE L'AGRICULTURE FACE AUX ELEMENTS
MAJEURS DU PROJET

A. Zones de protection

Si notre chambre professionnelle peut comprendre les motivations qui visent à éviter ou à arrêter la régression de la biodiversité, nous estimons toutefois que **la multiplication de zones de protection de différents types et à finalités diverses va à l'encontre d'une simplification administrative et risque de ne pas arriver aux objectifs visés faute d'adhésion des acteurs du terrain**. Nous regrettons que le projet sous avis manque de développements concrets quant aux volets sensibilisation et communication pourtant indispensables pour la mise en œuvre d'objectifs environnementaux.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que **la politique en matière de protection de la nature suit une approche trop restrictive** (axée essentiellement sur la création de zones à caractère défensif) face aux propriétaires et exploitants des secteurs agricole et sylvicole, et manque d'instruments permettant d'impliquer les propriétaires et les acteurs du terrain dans une démarche positive et proactive de préservation des ressources naturelles. Cela se traduit en premier lieu par un manque d'informations pertinentes permettant aux acteurs locaux de 1) saisir la finalité des différents types de zones de protection, 2) de s'identifier avec les objectifs environnementaux respectifs et 3) de s'engager activement en faveur de la protection de la nature. Vu la multiplication de zones de protection à laquelle nous assistons depuis des années, l'absence de concertation avec les acteurs du terrain préalablement à la désignation de ces zones (p. ex. Natura 2000) et l'approche restrictive adoptée en matière de législation, il est facilement compréhensible qu'actuellement la protection de la nature est avant tout perçue comme une contrainte par les propriétaires et les exploitants agricoles.

Cette perception négative risque de se renforcer, étant donné que la mise en œuvre systématique de mesures de compensation fera du secteur environnemental un concurrent direct pour l'utilisation des terrains agricoles.

Consciente du rôle important incombant au secteur agricole dans le cadre de ses différentes activités et soucieuse de contribuer activement à la préservation des ressources naturelles, **la Chambre d'Agriculture plaide en faveur d'une démarche de partenariat avec les acteurs du terrain**, caractérisée par une atmosphère de respect mutuel. Nous sommes d'avis qu'une législation relative à la protection de la nature devrait avoir un caractère dynamique et proactif, et créer un cadre permettant de définir dans une démarche concertée avec les acteurs du terrain – qu'ils soient agriculteurs, sylviculteurs, environnementalistes ou autres – des mesures ciblées au profit des ressources naturelles. C'est d'ailleurs dans cette philosophie que la Chambre d'Agriculture, le Groupement des Sylviculteurs Luxembourgeois ainsi que l'a.s.b.l. et fondation *natur&emwelt*, se sont récemment associés au sein d'une plateforme de discussion, d'échange et de collaboration („*natura2000.lu*“), dans le but commun de promouvoir activement le réseau Natura 2000 au Luxembourg.

La Chambre d'Agriculture s'exprime clairement contre la création de nouveaux types de zones de protection de la nature, surtout si celles-ci sont déclarées d'une manière peu transparente et peu démocratique (zones protégées d'importance communale, zones protégées agréées). La Chambre d'Agriculture estime que la première priorité doit être la mise en œuvre des zones de protection existantes AVEC les acteurs du terrain.

B. Préservation des terrains agricoles

La **perte de terrains agricoles** est une conséquence directe de la croissance économique qui va de pair avec la croissance démographique de notre pays. C'est également une conséquence du fait que les terrains agricoles, contrairement aux forêts ou à d'autres éléments de paysage, ne disposent d'aucune forme de protection contre leur utilisation à d'autres fins. Elles constitueront donc toujours le facteur d'ajustement qui devra régresser pour permettre de développer les infrastructures et l'urbanisation.

La Chambre d'Agriculture estime que cette situation ne peut plus être tolérée, surtout parce que le système de compensation environnementale prévu par le projet de loi sous avis risque d'accentuer les pertes non seulement du potentiel agronomique de notre pays, mais également du revenu des exploitations agricoles.

L'exiguïté du territoire national ne permettant en général pas de compenser des pertes de terrains agricoles, il importe aux yeux de notre chambre professionnelle 1) de réduire à moyen terme les besoins en surfaces, mais aussi 2) de mettre en place des mécanismes de préservation des terrains agricoles. De tels mécanismes peuvent être mis en oeuvre ponctuellement au niveau de la présente loi, mais surtout et avant tout au niveau de la loi sur l'aménagement du territoire au moyen du plan sectoriel paysages.

Outre les aménagements du système de compensation décrits plus loin dans le présent avis, la Chambre d'Agriculture propose d'inscrire un certain nombre de mesures supplémentaires dans le projet de loi, afin de donner aux surfaces agricoles une certaine protection.

En effet, **la Chambre d'Agriculture estime que la préservation des terrains agricoles correspond au sens large à un acte de protection des ressources naturelles de notre pays, objectif qui est prévu à l'article 1er de la loi:** „*La présente loi a pour objectifs la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel, la protection et la restauration des paysages et des espaces naturels, la protection de la flore et de la faune et de leurs biotopes, le maintien et l'amélioration des équilibres et de la diversité biologiques, la protection des ressources naturelles contre toutes les dégradations et l'amélioration des structures de l'environnement naturel*“.

Or, parmi les surfaces constituant la zone verte, ce sont les surfaces agricoles qui ne disposent actuellement d'aucune protection spécifique. Elles disposent indirectement d'une certaine protection du fait qu'elles sont situées essentiellement en zone verte, et que la plupart des aménagements ou ouvrages à réaliser en zone verte sont soumis à l'autorisation du ministre ayant l'environnement dans ses attributions. Cependant, **aucune disposition juridique précise ne permet au ministre de refuser un projet pour la raison que celui-ci provoque une perte de surface agricole.**

Afin de remédier à cette situation, la Chambre d'Agriculture propose de modifier le point b) de l'article 14 du texte coordonné de la loi de façon à imposer expressément une autorisation à chaque fois qu'un terrain agricole est utilisé à d'autres fins (non seulement au reboisement comme c'est prévu actuellement). Même si ces dispositions ne peuvent éviter toute perte de terrains agricoles, elles obligeront du moins les responsables à la réflexion, à chaque fois qu'ils envisagent de donner une autorisation. Dans un certain nombre de cas, le ministre pourra ainsi refuser la perte de terrains agricoles ou bien faire usage de sa faculté d'imposer des compensations (art. 57, 1er alinéa, point b du texte coordonné de la loi).

C. Implantation de bâtiments d'exploitation en zone verte

Le secteur agricole est le premier à être concerné par des aménagements et ouvrages à réaliser en zone verte, étant donné qu'il est de plus en plus amené à déplacer ses lieux de production en dehors du cadre villageois. **Les autorisations requises en vertu de différents textes législatifs ne cessent de se multiplier, menant souvent à des situations impossibles à gérer – tant au niveau des différentes administrations concernées qu'au niveau des entreprises.** La réalisation de projets en zone verte s'en retrouve systématiquement retardée, faute d'accord au niveau du site d'implantation ou bien du fait de l'incompatibilité des obligations formulées par les responsables des différentes administrations. La recherche d'un site pour l'implantation d'un complexe de bâtiments agricoles en zone verte devient de plus en plus difficile. La proposition de modification de l'article 12 de la loi peut à ce propos être considérée comme une certaine simplification, du moins pour les implantations de bâtiments agricoles qui tombent „simplement“ en zone verte. Ceux par contre, qui ont la malchance de se situer dans une des zones concernées par l'article 12bis (inséré par le projet de loi sous avis) se voient imposer une procédure publique supplémentaire. Dans les deux cas, il est prévu que le demandeur devra au moins présenter une notice d'impact. Vu qu'un projet de délocalisation d'une entreprise agricole en zone verte nécessite en général la maîtrise foncière d'au moins un hectare d'un seul tenant, le choix des sites aptes à la réalisation d'un tel projet est déjà très limité, de sorte qu'il n'existe souvent pas d'alternative à un site en zone de protection (cf. carte synoptique des zones de protection). Les contraintes respectives liées aux différentes zones de protection (nature, eaux) risquent ainsi de freiner à long terme le développement du secteur agricole dans des régions entières. Ceci est surtout vrai pour des zones de protection de grande envergure telles que les zones Natura 2000 ou certaines zones de protection des eaux (Grès de Luxembourg).

Rappelons dans ce contexte que c'est bien l'agriculture qui a façonné nos paysages culturels et que des exploitations agricoles saines ainsi que des infrastructures agricoles modernes resteront dès lors

indispensables pour préserver, voire pour développer davantage la richesse de nos paysages, dont nous sommes – à juste titre – si fiers. **Nous plaçons dès lors en faveur d'une approche raisonnable et surtout cohérente en matière d'autorisations en zone verte** pour éviter un retardement excessif de projets, tel que nous avons dû le constater dans le passé.

Pour remédier à cette situation, des discussions ont été menées récemment entre le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural ainsi que la Chambre d'Agriculture au sujet de l'**élaboration d'un guide détaillé et surtout cohérent entre les différentes administrations en matière d'autorisations en zone verte („Leitfaden für landwirtschaftliche Bauten in der Grünzone“)**. Vu la complexité du sujet, ces discussions n'ont pas encore pu être finalisées. Un tel guide présenterait l'avantage – dès le stade de la planification – d'avoir à disposition un aperçu de l'ensemble des procédures (et des contraintes y relatives) à respecter, facilitant ainsi à la fois la planification du projet par le demandeur et l'évaluation dans le cadre de la procédure d'autorisation du projet par les administrations concernées.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que l'implantation de bâtiments en zone rurale devrait être nettement simplifiée et que chaque fois qu'un projet répond aux conditions de ce guide, il devrait être autorisé sans autres enquêtes publiques, études d'impact ou évaluations d'incidences.

D. Système numérique d'évaluation et de compensation

Le projet de loi sous avis introduit par l'article 17 (du texte coordonné de la loi) une obligation de compensation pour la destruction ou la réduction de certains habitats ou biotopes. Par ailleurs, l'article 57 stipule que de façon générale, le ministre peut assortir les autorisations requises en vertu de la présente loi de mesures „telles que ... les effets négatifs résiduels soient compensés par des mesures appropriées“. Les articles 57ter et 57quater (du texte coordonné de la loi) décrivent concrètement la démarche de la compensation en introduisant „un système numérique d'évaluation et de compensation“ et en créant la possibilité, pour l'Etat ou d'autres organismes à définir, de réaliser des „réserves foncières de compensation“ destinées à recevoir les mesures compensatoires. Finalement, les mesures réalisées doivent être inscrites dans un „registre permettant l'enregistrement et la comptabilisation de mesures compensatoires ainsi que des terrains y relatifs“, registre „placé sous l'autorité du ministre“. Ce résumé donne un premier aperçu de la complexité de ce système de compensation qui devra être géré par le ministre.

Pour le secteur agricole, le fait d'imposer systématiquement des compensations pour pratiquement toute autorisation accordée au titre de la loi sur la protection de la nature, constitue en pratique un doublement des pertes en surface agricole.

En effet, la grande majorité des situations demandant compensation, constitue déjà une perte de surface agricole: chaque fois qu'une route est construite, qu'un lotissement ou des infrastructures (telles que lycées, complexes sportifs, etc.) sont réalisés, ce sont des terrains agricoles qui sont utilisés à ces fins. Il faut noter que l'article 13 de la loi prévoit depuis toujours que „tout changement d'affectation de fonds forestiers est interdit“, sauf certaines dérogations très restreintes et des compensations conséquentes. Etant donné que notre pays ne dispose pas de grandes surfaces vagues ou de friches industrielles ou de terrains militaires à requalifier, et que les surfaces boisées disposent d'une protection spécifique, il en découle que ce sont a priori des terrains agricoles qui sont reconvertis en zones urbanisées et ainsi perdus pour l'agriculture.

Si maintenant la loi sur la protection de la nature impose en plus de façon systématique des compensations, il est clair qu'en général ces mesures auront de nouveau un impact sur la surface utilisée par l'agriculture, car où irait-on chercher d'autres surfaces en nombre suffisant? Si on suppose que chaque hectare imperméabilisé devrait être assorti d'un hectare de compensation, le secteur agricole perdrait globalement deux hectares!

Une deuxième retombée négative pour la production agricole est l'effet sur les prix des terrains. Déjà maintenant, alors que le système de compensation n'est pas encore officiellement en place, d'aucuns, promoteurs ou entrepreneurs, même certaines communes, sont en train d'acheter des terrains à des prix qui ne correspondent plus à aucune réalité économique agricole. Ce renchérissement des terrains, s'il peut sembler à première vue avantageux pour des agriculteurs qui veulent quitter la profession, est cependant au détriment des agriculteurs actifs, qui ont besoin de terrains agricoles comme moyen de production.

Comme exposé ci-avant, le système de compensation, s'il n'est pas aménagé de façon intelligente, ne profitera certainement pas aux exploitants actifs du secteur agricole. Ceux qui pourront en tirer profit sont les promoteurs, entrepreneurs, urbanistes et autres acteurs du secteur génie civil, qui escomptent arriver par un tel système à une accélération des procédures et une simplification des conditions d'autorisation. Encore faudra-t-il que la gestion du système ne soit pas trop bureaucratique. En théorie, la nature dans sa globalité serait également un bénéficiaire potentiel du fonctionnement d'un tel système de compensation, étant donné que celui-ci permettrait de maintenir globalement en quelque sorte, un „volume équivalent“ d'environnement naturel, tout en permettant d'assurer le développement urbanistique et économique du pays.

Si tels sont les objectifs de ce système, et que la société estime ceux-ci prioritaires, la Chambre d'Agriculture ne peut cependant accepter que les avantages précités soient acquis en désavantageant outre mesure le secteur productif agricole. Elle demande donc que le système de compensation soit aménagé de telle sorte qu'il nuise le moins possible à l'agriculture, la viticulture et l'horticulture.

Pour ce faire, plusieurs aménagements des propositions du présent projet de loi doivent être mis en oeuvre:

- 1. Réduire le nombre de situations demandant compensation à un minimum nécessaire**
- 2. Equilibrer le système des éco-points**
- 3. Sortir du concept de compensation surfacique vers une conception de compensation environnementale globale** (p. ex. mesures dans le domaine énergétique ou climatique)
- 4. Privilégier des mesures compensatoires sur des terrains non agricoles** (friches industrielles, anciennes décharges, ...)
- 5. Introduire une protection des terrains agricoles** (contre urbanisation ET contre compensation)

Afin de déterminer l'impact potentiel d'une obligation généralisée de compensation, la Chambre d'Agriculture demande qu'une étude soit réalisée – sur base des prévisions de surfaces prévues dans les plans sectoriels logement, transport et zones d'activités –, afin d'estimer l'envergure des mesures compensatoires correspondantes et ainsi l'impact probable du système de compensation sur les surfaces agricoles. Une telle étude d'impact permettrait d'équilibrer le système des éco-points en l'adaptant aux contraintes liées à l'exiguïté de notre territoire national.

*

PARTIE III

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque importante: Pour une meilleure compréhension, la numérotation utilisée dans le présent avis est celle du texte coordonné de la loi.

Ad article 5

(art. 6 du projet sous avis)

L'article 5 de la loi sur la protection de la nature, qui n'est pas modifié par le projet de loi sous avis, prévoit la disposition suivante: „*Dans les parties du territoire de ces communes situées en dehors des zones définies à l'alinéa qui précède, parties dénommées „zone verte“ dans la présente loi, seules peuvent être érigées des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole ou cynégétique ou à un but d'utilité publique. Les constructions restent cependant soumises à l'autorisation du ministre.*“

Cette disposition reconnaît le droit aux activités exercées essentiellement en zone verte à pouvoir y implanter des constructions servant à l'exercice de ces activités. Elle tient compte ainsi de la pression exercée sur les exploitations agricoles situées dans les villages pour les délocaliser progressivement hors des zones habitées et donc en zone verte.

L'application de cette disposition pose souvent un problème au ministre en cas de demande d'autorisation, du fait que la définition du terme „*exploitation*“ n'est pas claire, ce qui a amené à une jurisprudence assez étendue à ce sujet. La conséquence de ce manque de clarté est que les responsables de

l'attribution de ces autorisations sont en général très réticents face à ceux pour qui cette ouverture avait été introduite: les exploitations professionnelles du secteur agricole et sylvicole. La conséquence en est une application très restrictive en matière d'autorisations, qui se dresse souvent contre les intérêts vitaux du secteur agricole.

La Chambre d'Agriculture approuve la possibilité qui est accordée à ses ressortissants de s'établir en zone verte. Celle-ci est toutefois mise en péril par le fait que la définition imprécise incite l'administration à l'appliquer de façon très restrictive, même aux „véritables“ agriculteurs, de peur que la juridiction administrative réforme des autorisations accordées.

La Chambre d'Agriculture se demande, s'il ne faudrait pas clarifier dans le texte de la loi la définition de l'exploitation agricole ainsi que des autres activités pouvant être autorisées à ériger des constructions en zone verte en donnant une préférence aux activités exercées à titre professionnel. Dans ce contexte, nous suggérons de prendre référence aux dispositions de la loi agraire.

Ad article 8bis

(art. 9 du projet sous avis)

La Chambre d'Agriculture constate que la formulation actuelle de l'article 8bis, qui vise à interdire l'utilisation d'herbicides sur les surfaces publiques, ne semble pas inclure les voies ferrées dans le cadre des endroits publics sur lesquels l'épandage d'herbicides est interdit. Une question similaire se pose pour les parkings et les aéroports.

Il est à noter que l'expérience du passé a démontré que ces espaces publics avaient souvent été traités avec des doses exagérées de produits et surtout avec certains produits rémanents dans les sols et les eaux. En plus, le personnel ne disposait en général pas de formation adéquate en relation avec le maniement de tels produits. Une formation obligatoire pour tout utilisateur professionnel va d'ailleurs être introduite sous peu par un projet de loi relatif aux produits phytopharmaceutiques, qui transposera la directive 2009/128/CE du Parlement Européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Si la généralisation de l'interdiction prévue dans le projet sous avis peut être justifiée au point de vue écologique, il faut cependant se rendre compte qu'elle impliquera pour les communes et les administrations un surplus de travail assez considérable en cas de recours à des techniques de lutte mécaniques et thermiques, sans pouvoir éventuellement garantir une propreté identique à celle à laquelle les citoyens sont habitués actuellement.

En plus, **l'interdiction absolue de traitements herbicides nécessite à nos yeux une analyse approfondie de – et des mesures adéquates contre – la prolifération le long des routes de certaines adventices** telles que le séneçon de Jacob (*Senecio jacobaea L.*). Le séneçon de Jacob est une adventice qui, par sa robustesse et son potentiel de reproduction, envahit depuis quelques années les bords des routes, les prairies et les pâtures, et ce, sur l'entièreté du territoire luxembourgeois. Cette plante nuit au bétail par sa toxicité ainsi qu'à la diversité de la flore en étouffant les espèces les plus fragiles, de sorte qu'une lutte concertée au niveau national semble inévitable. Celle-ci devrait porter en premier lieu sur un fauchage avant la floraison de la plante (compatibilité avec la pratique du fauchage tardif?). Les expériences acquises dans nos pays voisins indiquent pourtant qu'en cas d'infestation massive, seule une stratégie intégrant des traitements phytopharmaceutiques permet de repousser efficacement cette plante toxique. **Partant, nous proposons de prévoir la possibilité de déroger à l'interdiction formulée à l'article 8bis dans des cas dûment motivés.**

Ad articles 12 et 12bis (études d'impact et évaluation des incidences)

(art. 10 et 11 du projet sous avis)

Le présent projet de loi entend proposer une procédure plus différenciée pour les aménagements ou ouvrages et les plans et projets à réaliser en zone verte. L'article 12 de la *loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles* prévoit actuellement une évaluation des incidences sur l'environnement pour tous les projets ou plans susceptibles d'affecter une zone protégée. Il en est de même pour tous les aménagements ou ouvrages en zone verte.

En réponse à l'expérience acquise par l'application de l'article 12 de la loi, les auteurs du projet proposent d'appliquer dorénavant des procédures différentes pour l'analyse des répercussions d'un projet donné sur l'environnement naturel en fonction de la nature du projet et de sa situation en zone

verte (article 12) resp. en zone de protection d'intérêt communautaire (article 12bis): une étude d'impact est requise en zone verte pour les „*aménagement ou ouvrages*“ tandis qu'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise en zone de protection d'intérêt communautaire (Natura 2000) pour „*tout plan ou projet*“. Dans les deux cas de figure, le ministre peut toutefois alléger la procédure en demandant une notice d'impact, qui détermine si l'objet de la demande est „*susceptible d'affecter de manière significative*“ la nature ou les dispositions de la zone de protection, et partant, si une étude d'impact resp. une évaluation des incidences s'impose (sans pour autant donner de précisions quant à l'envergure de cette notice d'impact resp. la méthodologie à utiliser pour l'établir).

A part la différence au niveau de la terminologie, ces deux instruments se distinguent notamment par les domaines de l'environnement naturel à prendre en compte lors de cette analyse:

- Eléments naturels (= environnement naturel?), paysages et habitats de populations d'espèces de l'annexe 10 (étude d'impact).
- Environnement naturel (= éléments naturel?), paysages et espèces/habitats pour lesquels des objectifs de conservation ont été déterminés (évaluation des incidences).

En plus de ce qui est demandé en zone verte, l'évaluation des incidences nécessite une „*description de la nature, de l'ampleur et de la planification dans le temps des mesures compensatoires requises*“. Finalement une enquête publique est prévue en fin de procédure.

Etant donné que les exploitations du secteur agricole, viticole, horticole et sylvicole sont en principe les seules, en dehors de projets publics, susceptibles de recevoir une autorisation de construire en zone verte, elles se verront donc dorénavant contraintes d'élaborer systématiquement du moins une notice d'impact, sinon une étude d'impact, voire une évaluation des incidences suivie d'une enquête publique. Même si les auteurs du projet sous avis introduisent l'instrument de la notice d'impact, qui pourrait dans certains cas (lesquels?) éviter une procédure plus lourde et coûteuse, nous sommes d'avis que la nouvelle procédure risquera, surtout pour les terrains tombant sous l'article 12bis, de mener à des retards de planification et à des coûts supplémentaires importants, voire au blocage d'un projet par des activistes au niveau communal.

Dans le cas de figure d'un projet en zone Natura 2000, le ministre impose au demandeur d'autorisation des mesures compensatoires „*si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur la zone protégée et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé*“. Seules peuvent être invoquées „*des raisons impératives d'intérêt public*“ dans ce contexte. Nous sommes d'avis que, vu l'étendue considérable des zones Natura 2000 tant actuelles que projetées (voir carte p. 3) et vu le nombre réduit de sites aptes à la construction dont l'exploitant agricole dispose, cette restriction prévue à l'alinéa 8 de l'article 12bis risque de compromettre sérieusement un certain nombre de projets agricoles dans de telles zones. Ne faudrait-il pas considérer dans ce contexte l'activité agricole en zone Natura 2000 comme d'intérêt public, considérant que l'atteinte des objectifs environnementaux respectifs implique la sauvegarde de l'activité agricole dans une telle région?

Le projet de loi ne définit pas la notion de „*notice d'impact*“. On pourrait a priori supposer qu'une „*notice d'impact*“ est moins exigeante qu'une „*étude d'impact*“? Quelle est la différence entre les deux? Qui l'établit, le demandeur lui-même ou doit-il avoir recours aux services d'un bureau d'études? La „*notice d'impact*“, sera-t-elle demandée systématiquement pour tous les dossiers? Le recours systématique à une notice d'impact avant l'étude d'impact ne risque-t-il pas d'allonger fortement les délais pour de nombreux projets?

Rappelons à cet effet que le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural ainsi que la Chambre d'Agriculture ont pris l'engagement d'élaborer un **guide des procédures d'autorisation des bâtiments agricoles en zone verte** („*Leitfaden für landwirtschaftliche Bauten in der Grünzone*“). Ce guide prévoit notamment une phase préliminaire visant l'identification (en étroite concertation avec les autorités compétentes!) d'un site apte à la construction d'un complexe de bâtiments agricoles dans le respect à la fois des contraintes techniques liées notamment à la fonctionnalité de ces bâtiments et des différentes contraintes environnementales, dont celles émanant du projet sous avis.

Il nous semble évident, qu'une demande établie dans le respect de ce futur guide devrait être exemptée de l'obligation de présenter une étude d'impact resp. une évaluation des incidences. Or, quid de l'enquête publique prévue à l'article 12bis? Le projet sous avis ne précise pas si l'enquête publique est obligatoire pour tous les projets en zone de protection d'intérêt communautaire ou si elle se limite au cas de figure où une évaluation des incidences s'impose.

Déjà actuellement, les surfaces en zone Natura 2000 (tombant donc sous l'article 12bis) s'élèvent à 12.600 hectares et se verront portées à 27.700 hectares suite à l'incorporation des zones IBA (*Important Bird Areas*), ce qui représentera environ 21% de la surface agricole utile (SAU) nationale. **Est-ce vraiment opportun, dans une démarche de simplification administrative, d'ajouter une procédure supplémentaire, alors que déjà les délais actuels en matière d'autorisations sont le plus souvent ressentis comme inacceptables** (avec des procédures en relation avec des projets concrets s'étendant sur plusieurs années). A part la question des délais trop longs: quel avantage en matière de protection de la nature l'enquête publique présente-t-elle? Ne risque-t-on pas plutôt de créer un instrument supplémentaire permettant de bloquer un projet quelconque? Rappelons que ces zones Natura 2000, quant à elles, ont été décrétées de manière non démocratique, sans information même des propriétaires et sans enquête publique (celle-ci est seulement prévue dans le présent projet de loi), ce qui nous semble d'ailleurs contraire aux dispositions prévues par la convention d'Aarhus.

Ad article 13 (dispositions concernant spécifiquement les fonds forestiers)

(art. 12 du projet sous avis)

Il est proposé dans le projet sous avis, que les mesures compensatoires de reboisement pourront dorénavant être réalisées sur un territoire plus étendu: même secteur écologique ou secteur limitrophe. Cela donne plus de flexibilité que l'ancienne formulation „territoire de la commune ou commune limitrophe“. Cette proposition peut être considérée comme une évolution positive par rapport à la procédure actuelle. En effet, actuellement lors de projets d'une certaine envergure (p. ex. routes), l'agriculteur local perdait de la surface deux fois de suite, une fois en relation directe avec le projet et une 2ème fois pour les mesures de compensation devant être réalisées dans la même commune.

Reste que, si l'ouverture à des secteurs écologiques plus étendus donne plus de souplesse et peut réduire quelque peu la pression sur les prix du terrain au niveau local, l'agriculture perd globalement des surfaces de production. La Chambre d'Agriculture se demande si dorénavant l'interdiction pure et dure de tout changement d'affectation de fonds forestiers se justifie encore, vu l'introduction par le présent projet d'un système de compensation généralisé, et vu le fait qu'une grande partie des surfaces boisées sont considérées comme biotopes au sens de l'article 17 et donc sujettes à l'obligation de compensation.

Dans la logique du système numérique d'évaluation et de compensation, les compensations de surfaces boisées devront de toute façon être réalisées. Dans ce cadre également, la faculté de „substituer la création d'un autre biotope ou habitat approprié au sens de l'article 17 au boisement compensatoire“, sera également donnée.

De ce fait, **la Chambre d'Agriculture estime que le maintien de la disposition de l'article 13 concernant le changement d'affectation de fonds forestiers ne se justifie plus et propose de supprimer celle-ci.** Ceci constituerait également une simplification administrative, étant donné que la carte 3 (secteurs écologiques) de l'annexe du projet pourra être supprimée.

Ad article 14 (cas de figure requérant une autorisation du ministre)

(le projet sous avis ne prévoit pas de modification)

La valeur d'un ou de plusieurs terrains agricoles pour une exploitation donnée n'est pas seulement fonction de sa valeur agronomique, mais également de la situation de ces terrains dans le parcellaire agricole et de leur accessibilité à partir des bâtiments de ferme. La perte d'une surface agricole doit être considérée sous tous ses aspects! Ainsi la disponibilité suffisante de surfaces fourragères de qualité est d'une importance primordiale pour une exploitation laitière. Il en est de même pour la disponibilité de terrains arables pour les exploitations porcines. De plus, la perte de terrains agricoles engendre une perte de revenu plus ou moins importante du fait que les différentes aides financières allouées aux exploitations sont liées à la surface!

Comme il a été exposé plus haut, les terrains agricoles ne disposent actuellement d'aucune protection spécifique. Comme ces terrains constituent des éléments importants du milieu naturel et qu'ils contribuent à assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires de notre société, **la Chambre d'Agriculture estime que le changement d'affectation de terrains agricoles vers des utilisations non agricoles mérite d'être soumis à autorisation.** Ainsi, la Chambre d'Agriculture propose de prévoir une autorisation ministérielle chaque fois qu'un terrain agricole est retiré de la production pour être amené à

une autre utilisation (pas seulement en cas de reboisement comme c'est prévu actuellement à l'article 14, point b).

A cet effet, elle propose de **reformuler le point b) de l'article 14** de la manière suivante:

„b) ~~pour tout boisement de terrains agricoles ou vains pour toute réaffectation de terrains agricoles vers d'autres utilisations~~“

De même, nous proposons de **reformuler la dernière phrase de l'article 14** comme suit:

„L'autorisation est refusée si l'opération projetée doit avoir des effets défavorables sur le site ou sur le milieu naturel resp., dans le cas de figure de terrains agricoles, si elle réduit de manière significative le potentiel de production agricole ainsi que la viabilité économique des exploitations agricoles concernées.“

Ad article 17 (protection de certains biotopes et habitats)

(art. 13 du projet sous avis)

Le fait d'établir à l'annexe 9 une liste limitative des biotopes au sens de l'article 17 semble être une bonne approche pour donner plus de sécurité juridique quant à ce qui est à considérer comme biotope et pour éviter une interprétation trop large et subjective de la notion de biotope.

L'élaboration d'un cadastre des biotopes (article 17bis) est une précision supplémentaire. Il est cependant à noter que la précision ne sera pas absolue, étant donné qu'il pourrait y avoir des vues divergentes sur l'existence et l'étendue de certains biotopes à un endroit donné.

Ensemble avec le cadastre des biotopes qui devra être mis à disposition des concernés dans les meilleurs délais, la description sommaire des biotopes à l'annexe 9 devrait permettre d'éviter la destruction accidentelle ou par méconnaissance de certains biotopes. Encore faudra-t-il que l'information soit donnée de façon cohérente et compréhensible aux propriétaires et exploitants concernés.

En ce qui concerne les exploitants agricoles, le moyen d'information le plus efficace semble être la demande annuelle pour obtenir les primes à la surface du ministère de l'agriculture. En effet, le système d'ortho-photos mis en oeuvre depuis quelques années permet d'indiquer avec une grande précision les biotopes éventuellement présents sur les surfaces agricoles. La Chambre d'Agriculture demande à ce propos qu'il y ait une indication précise du type de biotope présent, avec une explication en quoi consiste la valeur écologique de ce biotope. Ainsi, les exploitants agricoles pourront percevoir l'indication du biotope non seulement comme une contrainte, mais ils pourront comprendre les motifs de cette désignation et pourront, le cas échéant, adapter leurs pratiques agricoles afin de préserver le biotope en question.

En ce qui concerne les propriétaires, notamment sylvicoles, il conviendra également de rechercher un moyen efficace de les contacter afin de les informer de manière adéquate sur l'existence d'un biotope et sur les conséquences qui en découlent.

Nous sommes d'ailleurs d'avis que la définition, à l'annexe 9, des forêts feuillues à considérer comme biotope au sens de l'article 17, est beaucoup trop sévère. Le fait de considérer de manière générale tous les „... *feuillues contenant plus de 50% d'essences feuillues*“ comme biotope, engendrera, notamment par le biais du règlement grand-ducal qui devra définir les mesures à considérer comme gestion normale des biotopes de l'annexe 9, des contraintes considérables sur une surface énorme. Nous sommes d'avis que les types de forêts spécifiques énumérés à l'annexe 9 devraient largement suffire pour garantir une protection adéquate des fonds forestiers. **Par conséquent nous demandons de biffer la définition reprise au dernier tiret de la partie de l'annexe 9 ayant trait aux forêts feuillues.**

Le projet de loi prévoit qu'un règlement grand-ducal définira les mesures à considérer comme gestion normale des biotopes, non soumise à autorisation au sens du présent article. Cette manière de procéder vise à préciser les modes de gestion des biotopes non soumis à autorisation, en fonction de l'élément naturel à protéger. Si ceci correspond à une logique administrative, la Chambre d'Agriculture voit cette démarche avec une certaine appréhension.

En effet, il convient de prendre en compte, que certains de ces biotopes concernent des surfaces très importantes telles que les biotopes en forêt (hêtraies, ...) et les biotopes en prairie. Formuler ici des méthodes de gestion précises pour des surfaces très diverses ne sera pas facile. Il faudra trouver un bon compromis entre ce qui est opportun et réaliste et ce qui est souhaitable mais trop bureaucratique.

C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture demande à ce que tous les milieux concernés, et notamment les agriculteurs et sylviculteurs soient associés à l'élaboration de telles règles de gestion.

Elle attire également l'attention sur les éventuelles interactions entre cette législation et la législation agricole dans le cadre des mesures de „cross-compliance“ de la politique agricole commune. L'inscription de certaines mesures obligatoires dans la loi sur la protection de la nature pourrait avoir comme effet que les programmes volontaires offerts actuellement dans le cadre du développement rural („mesures agri-environnementales“ ou „contrats biodiversité“) ne seraient plus possibles.

D'ailleurs, la formulation „mesures à considérer comme gestion normale non soumise à autorisation“ soulève toute une série de questions. Ainsi, quel devrait être le degré de précision de telles mesures? N'existe-t-il qu'une seule pratique autorisée pour obtenir un certain objectif de conservation? Il existe en fait de nombreuses pratiques agricoles permettant de préserver un biotope donné. Le fait que ces biotopes existent en est la preuve!

Ainsi nous sommes d'avis qu'il vaudrait mieux se limiter à une énumération indicative de pratiques compatibles avec l'objectif de préservation en cause (matériel didactique mis à disposition des exploitants concernés sous forme de brochure) **plutôt que de définir par règlement grand-ducal un cadre trop contraignant, mal adapté aux différentes situations pouvant se présenter sur le terrain.** L'interdiction formulée à l'article 17 de réduire, de détruire ou de détériorer les habitats de l'annexe 1 et les biotopes détaillés à l'annexe 9, constitue en fait une obligation de résultat qui est suffisamment précise. Vouloir imposer par règlement grand-ducal une forme d'obligation de moyens mènerait à une gestion totalement administrée de la nature, qui serait ingérable et qu'on pourrait qualifier de „contre-nature“.

En matière de terminologie, on pourrait se demander, si le terme de „gestion normale“ ne serait pas opportunément remplacé par le terme „entretien“ car les mesures citées sont essentiellement destinées à „entretenir“ le biotope dans sa forme actuelle.

Le projet de loi prévoit que le ministre peut exceptionnellement déroger à l'interdiction de réduire, détruire ou détériorer un habitat ou un biotope en zone verte pour un nombre restreint de motifs, dont un qui a trait à la restructuration du parcellaire agricole. La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette possibilité qui permettra, tout en assurant une compensation adéquate, d'optimiser les surfaces agricoles en vue d'une plus grande facilité de travailler.

Concernant la taille des haies vives et des broussailles, l'avancement de la période d'interdiction d'une quinzaine de jours ne peut trouver l'accord de notre chambre professionnelle, du fait que la période la plus propice à la taille des haies s'en retrouve considérablement réduite.

Ad article 17bis (cadastre des biotopes)

(art. 14 du projet sous avis)

L'article 17bis donne au ministre la possibilité d'établir un cadastre complet ou partiel des biotopes ou habitats protégés en vertu de la présente loi. Si la Chambre d'Agriculture accueille favorablement ce cadastre pour les raisons exposées plus haut, elle se pose cependant des questions sur le statut de ce cadastre des biotopes ainsi que sur le statut des informations qu'il contient. A-t-il un caractère exhaustif? Quel est son degré de précision? Peut-il exister des biotopes qui ne sont pas repris par le cadastre?

La Chambre d'Agriculture estime qu'il est important de préciser le statut de ce cadastre afin de clarifier les obligations et les devoirs qui en découlent pour l'exploitant de ces surfaces. Quels moyens sont d'ailleurs prévus pour informer les exploitants et propriétaires de tels terrains à ce sujet?

Ad article 34bis (désignation des zones Natura 2000)

(art. 16 du projet sous avis)

L'article 34bis introduit une procédure plus démocratique pour la désignation des zones protégées d'intérêt communautaire. La nouvelle procédure (qui prévoit notamment une consultation du public) est plus transparente qu'auparavant, ce qui constitue sans doute un point positif. **La Chambre d'Agriculture** estime pourtant que la publication de ces dossiers sur seul support électronique est insuffisante pour que les propriétaires puissent comprendre les enjeux d'une telle désignation. **C'est pourquoi elle propose de rendre obligatoire pour chaque zone à désigner, au moins une réunion d'information.**

La Chambre d'Agriculture propose par conséquent de **modifier la dernière phrase de l'alinéa 3 du futur article 34bis** de la manière suivante: „*La publicité sur support électronique est complétée pour chaque zone par au moins une réunion d'information.*“

Nous pensons par ailleurs qu'il est trop restrictif de limiter l'argumentation d'une éventuelle contestation des nouvelles zones à des critères purement scientifiques, mais qu'il faudrait plutôt pouvoir argumenter par rapport à des critères de durabilité, avec prise en compte des aspects socio-économiques, car c'est bien cela l'esprit de Natura 2000.

Ad article 37 (plans de gestion pour les zones Natura 2000)

(art. 19 du projet sous avis)

L'article 37 a trait aux mesures de conservation et aux plans de gestion dans les zones Natura 2000. Il stipule d'autre part qu'„un règlement grand-ducal arrête un régime d'aides financières encourageant les mesures pour la sauvegarde de la diversité biologique nationale et européenne et de la cohésion du réseau Natura 2000.“. Concernant les plans de gestion, ceux-ci sont „arrêtés par le Ministre, l'Observatoire de l'Environnement entendu en son avis.“.

Si l'élaboration de plans de gestion nous semble indispensable pour assurer l'information des acteurs du terrain quant aux éléments à protéger resp. pour adapter les mesures de conservation aux objectifs arrêtés, nous regrettons que les auteurs du projet sous avis ne prévoient aucune participation des propriétaires et exploitants, ni de la Chambre d'Agriculture lors de l'élaboration des plans de gestion!

Le Conseil d'Etat avait noté dans son avis du 30 mars 2009 sur le *projet de règlement grand-ducal déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle la zone humide „Lannebur“ sur le territoire des communes de Frisange et de Weiler-la-Tour* qu'il „estime qu'il sera difficile, même impossible, de sauvegarder voire de rétablir la biodiversité ... sans la participation active des exploitants“. Le Conseil d'Etat, en renvoyant aux principes de la Convention d'Aarhus, qui prévoit notamment la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, avait noté: „Il ne suffit pas d'informer en fin de procédure les concernés et de leur offrir une compensation pour la diminution de l'usage du droit de leur propriété par le biais de régime d'aides ... Encore faut-il que les propriétaires soient invités à participer aux efforts de renaturation de la réserve naturelle.“.

Dès lors, **nous invitons les auteurs du projet sous avis, à veiller à ce qu'une concertation étroite avec tous les acteurs concernés, notamment les agriculteurs et sylviculteurs, soit assurée lors de l'élaboration de ces plans de gestion. Par ailleurs, nous demandons que notre chambre professionnelle soit demandée pour avis au sujet des plans de gestion élaborés.**

Nous proposons dès lors de **compléter la 1ère phrase de l'alinéa 4 de l'article 37**: „*l'Observatoire de l'environnement et la Chambre d'Agriculture entendus en leur avis*“.

Ce même alinéa prévoit la publication par support électronique des plans de gestion. **La Chambre d'Agriculture** estime que la publication de ces plans de gestion sur seul support électronique est insuffisante pour que les propriétaires puissent comprendre les enjeux d'une telle désignation. C'est pourquoi **elle propose de rendre obligatoire pour chaque zone, au moins une réunion d'information sur le plan de gestion.**

La Chambre d'Agriculture propose donc de **modifier la dernière phrase de l'alinéa 4 du futur article 37** de la façon suivante: „*La publicité sur support électronique est complétée pour chaque zone par au moins une réunion d'information.*“.

*Ad article 41 (zones protégées d'intérêt national)**(le projet sous avis ne prévoit pas de modification)*

La loi de 2004 prévoyait déjà l'établissement de plans de gestion. Nous constatons toutefois qu'en réalité, les documents établis dans le passé ne peuvent pas être considérés comme tels et ne correspondent souvent pas à la réalité socio-économique. Dans le but d'élaborer des plans de gestions pratiques et pour obtenir le consentement des acteurs du terrain, il est indispensable de les associer lors de l'élaboration de ces plans. **Nous demandons donc d'impliquer les acteurs agricoles et forestiers ou leurs représentants lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de ces plans de gestion.**

Au premier alinéa de l'article 41, nous proposons de **compléter**: „... *le Conseil Supérieur pour la Protection de la Nature et la Chambre d'Agriculture entendus en leur avis* ...“.

*Ad article 48 (zones protégées d'importance communale)**(art. 27 du projet sous avis)*

Si la Chambre d'Agriculture comprend la démarche du Gouvernement de vouloir obtenir une plus grande implication des communes dans les démarches de protection de la nature, elle ne voit cependant **pas de justification au fait de donner aux communes la possibilité de créer des zones de protection (et d'imposer ainsi des charges et servitudes) sans devoir recourir aux mêmes démarches démocratiques que celles requises pour des zones d'intérêt national et celles d'importance communautaire.** Nous sommes d'ailleurs très sceptiques quant à l'utilité des zones protégées d'importance communale, principalement pour deux raisons:

1. Un souci de simplification administrative

La multiplication de zones protégées (zones protégées d'intérêt communautaire, zones protégées d'intérêt national, zones protégées d'importance communale, zones protégées agréées, zones de protection des eaux, biotopes, corridors écologiques, ...) ne fait que compliquer la législation en introduisant de nouvelles procédures et ne permet plus aux acteurs du terrain de s'y retrouver. En superposant les zones Natura 2000 et les autres zones de protection de la nature (désignées ou prévues), cela fait déjà actuellement un total d'environ 30.000 hectares de surface agricole utile. Ne faudrait-il pas plutôt concentrer ses efforts sur la mise en oeuvre de ces zones-là?

2. Un manque d'équité

Certaines communes pourraient utiliser cet outil pour mettre des propriétaires sous pression dans le cadre d'autres dossiers, notamment par l'action de l'article 50, deuxième alinéa. Ceci est tout à fait inacceptable. La grande disparité entre les politiques et visions communales sur la protection de la nature ne garantit pas le même traitement pour les propriétaires de deux communes différentes.

Il convient d'ailleurs de se demander pourquoi le dossier d'une réserve communale est moins précis que celui d'une réserve nationale (art. 41) et pourquoi, dans le cas d'une réserve communale, il n'y a pas d'enquête publique (art. 42)? Si une réserve communale peut, en vertu du 4ème alinéa du nouvel article 48, imposer au propriétaire des charges et grever des mêmes servitudes les fonds comme c'est le cas lors d'une réserve nationale (art. 44), **il faut que les procédures, notamment le contenu du dossier et l'enquête publique soient les mêmes que ceux pour une zone de protection d'intérêt national.** Si des communes veulent s'engager dans le domaine de la protection de la nature, elles devraient s'associer à la même démarche que pour les zones protégées d'intérêt national.

Par ailleurs, notre chambre professionnelle croit être en droit de revendiquer d'être demandée pour avis pour tout projet de désignation d'une zone de protection.

Ne suffirait-il pas de **modifier l'article 40** de la loi un texte dans le sens suivant: „*A l'initiative du ministre ou d'une commune, des parties du territoire peuvent être définies et déclarées* ...“?

Ceci permettrait aussi d'**assurer la cohérence requise au niveau des charges et servitudes à travers les différents types de zones de protection**. L'expérience acquise à l'échelle communale dans les années '90 en matière de désignation de zones de protection de l'eau documente d'ailleurs parfaitement la difficulté qu'éprouvent les communes d'assortir les objectifs environnementaux de mesures adaptées et de garantir leur cohérence par rapport à la législation environnementale et agricole.

Ad articles 48bis à 48sexies (zones protégées agréées)

(art. 28 du projet sous avis)

Dans le cadre du droit de propriété, il est logique que le propriétaire d'un terrain puisse faire ce qu'il entend de sa propriété, pour autant qu'il ne nuise pas à autrui. Il convient cependant de faire une réflexion approfondie sur les conséquences de la mise en oeuvre de telles zones sur la disponibilité de terrains agricoles, sur les conséquences sur d'autres éléments, par exemple dégâts de gibier, etc. **En tout cas, il faut absolument veiller à éviter que quiconque puisse se servir d'un tel instrument dans l'intention de bloquer à long terme la réalisation de projets d'une certaine envergure dans une zone déterminée.**

Les mêmes remarques que pour les zones protégées d'importance communale s'imposent dans ce contexte quant au contenu du dossier et aux procédures.

Finalement, il faut également évaluer l'opportunité de telles zones en relation avec le système des mesures de compensations (art. 57 et suivants).

Ad articles 52bis à 52undecies (droit de préemption)

(art. 31 du projet sous avis)

Le chapitre sur le droit de préemption est tout à fait inacceptable. En combinaison avec la faculté accordée à l'Etat et aux communes d'imposer des charges et servitudes, cet article revient effectivement pratiquement à une expropriation de fait!

L'Etat est en train d'introduire un peu partout dans les différentes législations des droits de préemption: pacte logement, loi sur l'aménagement communal, loi sur l'aménagement du territoire, loi sur la protection de la nature, ... **Ceci ne constitue certainement pas une simplification administrative!**

On peut par ailleurs se poser la question de l'utilité de ce droit de préemption, car dans les zones protégées d'intérêt national ou d'importance communale, l'Etat (ou les communes) peuvent déjà grever les terrains de servitudes et de charges en vue d'assurer la protection de la nature. Que peut apporter de plus un droit de préemption?

Compte tenu de ce qui précède – et pour des raisons de simplification administrative – nous demandons de biffer tout simplement le chapitre 9bis ayant trait au droit de préemption.

Ad articles 57ter (système numérique d'évaluation et de compensation)

(art. 35 du projet sous avis)

L'article 57ter prévoit un système d'évaluation et de compensation de la valeur écologique des biotopes. Si la Chambre d'Agriculture comprend l'utilité de ce système dans le cadre général de la procédure d'autorisation, **elle estime cependant qu'une mauvaise application peut induire un grand nombre de désavantages pour le secteur agricole**. Il faut que ce système soit établi de manière pondérée et équitable pour ne pas pénaliser les exploitants agricoles pour lesquels la disponibilité de surfaces agricoles est essentielle.

1. Qu'est-ce qui doit être compensé?

Le projet sous avis prévoit une obligation de compensation à quatre articles: article 12bis, article 13, article 17 et article 57.

L'article 12bis prévoit à son alinéa 8, que les mesures compensatoires, que le ministre peut imposer dans certains cas, doivent „contribuer à assurer la cohérence globale du réseau Natura 2000, ...“.

En ce qui concerne **l'article 13**, la formulation actuelle prévoit:

- „... des boisements compensatoires quantitativement et qualitativement au moins égaux aux forêts supprimées et cela dans le même secteur écologique ou à défaut dans le secteur limitrophe.“
- „Sans préjudice des dispositions de l'article 12bis, alinéa 8, il (le ministre) peut substituer la création d'un autre biotope ou habitat approprié au sens de l'article 17 au boisement compensatoire.“

Il convient de noter que la compensation en vertu de l'article 13 ne semble pas être soumise au système d'évaluation par éco-points. Par soucis de cohérence, la Chambre d'Agriculture a proposé plus haut la modification de cet article et l'application du principe de compensation introduit à l'article 57ter.

En ce qui concerne **l'article 17**, cette obligation de compensation s'applique:

- en zone verte, aux habitats de l'annexe 1 et aux biotopes détaillés à l'annexe 9, ainsi que dans certains cas énumérés de façon limitative, à d'autres biotopes.
- en dehors de la zone verte, aux habitats de l'annexe 1 et aux biotopes détaillés à l'annexe 9.

Le texte du projet ne précise pas si l'obligation de compensation joue uniquement sur la surface du biotope lui-même. Est-ce prévu, dans le cas de figure d'une surface comprenant un ou plusieurs biotopes isolés (haies, étangs, ...), d'intégrer la surface entière dans le calcul des éco-points? Les auteurs du projet sous avis restent muets sur cette question qui revêt pourtant une importance cruciale pour le fonctionnement du système de compensation, vu son impact sur le nombre d'éco-points „détruits“ et donc l'envergure des mesures compensatoires nécessaires.

En ce qui concerne **l'article 57**, le champ d'application d'une éventuelle compensation est plus large étant donné qu'il englobe a priori tous les cas où une autorisation en vertu de la présente loi est requise, c.-à-d. notamment toutes les constructions et activités situées en zone verte.

Si l'extension des surfaces concernées par l'article 17 peut être circonscrite avec une certaine précision (cadastre des biotopes), celles concernées par la disposition des articles 12bis, 13 et 57 sont plus difficiles à cerner. La Chambre d'Agriculture estime qu'il peut s'agir de surfaces relativement importantes, surtout si l'équivalent en éco-points des biotopes (dans le sens de l'article 17) est déterminé sur base de la surface entière et non sur base de la surface du biotope lui-même. Les mesures compensatoires risqueront dès lors d'avoir une répercussion notable sur la surface agricole et le parcellaire des exploitations.

D'ailleurs, **la Chambre d'Agriculture se demande pourquoi les mesures compensatoires de 4 articles précitées ne sont pas évaluées par le même instrument, c.-à-d. „le système numérique d'évaluation et de compensation“ introduit par l'article 57ter.** Si un tel système est introduit pour renforcer l'objectivité et la transparence des mesures compensatoires, alors pourquoi ne pas exercer cette objectivité pour toutes les mesures?

2. „Oekobonus“ – Quelle est la valeur des éco-points?

L'article 57ter permet au ministre d'introduire par règlement grand-ducal un „système numérique d'évaluation et de compensation“. Ce règlement grand-ducal peut notamment définir „la valeur attribuée à chaque biotope, habitat ou autre utilisation du sol exprimée en éco-points“.

Si la définition de la valeur attribuée à chaque biotope, habitat ou autre utilisation du sol peut contribuer à donner une plus grande prévisibilité aux demandeurs d'autorisation, il faut, pour que le système fonctionne, également définir la valeur de chaque mesure de compensation pouvant être mise en oeuvre (ce qui ne semble pas couvert par le texte sous avis).

La fixation de ces valeurs est un des points sensibles de ce mécanisme, étant donné qu'elle détermine l'équilibre de l'ensemble du système de compensation. Si l'on part sur des valeurs de remplacement trop exigeantes, et qu'on met en face une valeur faible des mesures compensatoires, on obtient un besoin global en compensation impossible à réaliser à long terme. Si au contraire, les valeurs de remplacement sont trop faibles, la compensation ne sera pas satisfaisante aux yeux des environmentalistes.

Vu l'importance de cet équilibre, la Chambre d'Agriculture demande de participer au tarage de ce mécanisme afin d'éviter des surcompensations au détriment de l'agriculture.

3. Quel concept pour la compensation?

En vue de préserver la surface agricole, il est impératif d'éviter un système de compensation „surfacique“, c.-à-d. qu'un élément naturel détérioré sera remplacé par un élément naturel de surface équivalente, voire plus grande.

La Chambre d'Agriculture a plusieurs propositions à faire pour modérer l'impact du système de compensation sur la surface agricole:

1. En premier lieu, il conviendrait d'**exclure les surfaces à haute valeur agricole de la possibilité d'y réaliser des mesures compensatoires**, à moins que celles-ci ne portent pas préjudice à l'exploitation agricole concernée et ne mettent pas en cause la fonction primaire (production d'aliments) de ces surfaces (cf. point 3.III). En conséquence, il convient d'y éviter l'urbanisation, mais également certaines mesures de compensation. Dans la version actuelle du projet, le ministre a prévu une telle démarche à l'article 57quater, 4ème alinéa: „... du ministre qui veille à ne pas approuver des mesures sur des terrains à haute valeur agricole à déterminer par règlement grand-ducal en tenant compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole.“

Cette disposition ne s'applique actuellement que dans le cas des réserves foncières introduites par l'article 57quater. Il faudrait inscrire une disposition similaire à l'article 57, qui prévoit la possibilité de réaliser des compensations sur tous les terrains dont „le demandeur“ a „la maîtrise financière“ (art. 57, 2ème alinéa). **Il faudrait également inscrire une restriction équivalente à l'article 13, 2ème alinéa** portant sur les mesures compensatoires de déboisements. **Nous sommes pourtant d'avis qu'il faut limiter davantage le recours aux terrains agricoles pour réaliser des mesures de compensation.**

Ainsi nous proposons de **reformuler le 4ème alinéa de l'article 57quater** comme suit:

„... du ministre qui veille à ne pas approuver sur des terrains agricoles à haute valeur agricole des mesures qui, de manière substantielle, portent préjudice à la productivité des surfaces ou à la viabilité économique des exploitations agricoles concernées. Les terrains à haute valeur agricole seront déterminés par règlement grand-ducal en tenant notamment compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole.“

2. L'expérience de tels systèmes de compensation (en Allemagne notamment) a montré qu'ils ne portent réellement des fruits pour la préservation de la nature et de la biodiversité, que si la compensation est planifiée en fonction d'objectifs environnementaux concrets. Il a été démontré que l'implantation ci et là de quelques arbres ou haies sur des terrains soustraits à l'utilisation agricole, n'apportait pas les bénéfices escomptés pour la nature et ne faisait que déstructurer le parcellaire agricole. Par contre, la réalisation planifiée de mesures de compensation dans des zones propices au maintien d'habitats resp. de populations a pu améliorer significativement les résultats de ces mesures (notamment maillage des biotopes et restauration d'habitats).

Partant de ce constat, **la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il convient de restreindre au maximum, voire d'interdire les compensations non planifiées (art. 57). Elle estime que la situation idéale serait de restreindre la mise en oeuvre de mesures de compensation à un seul organisme public** (nouvelle tâche pour l'Office National du Remembrement?) **ou associatif** (fondation à constituer par l'ensemble des acteurs concernés par le sujet) **dans lequel tous les acteurs seraient associés et qui serait le seul à pouvoir gérer une réserve foncière.**

Une telle démarche assurerait une planification coordonnée et efficace des mesures compensatoires en plein accord avec les objectifs des plans d'action officiels (tels que le plan national concernant la protection de la nature) resp. des plans de gestion (Natura 2000) **et éviterait, en complément de la première proposition ci-dessus, en même temps la spéculation foncière dans ce domaine**, qui actuellement pousse à la hausse des prix des terrains agricoles.

Limiter la gestion d'une réserve foncière à un organisme unique nous semble indispensable pour **garantir au niveau de la gestion d'une réserve foncière resp. de la réalisation de mesures compensatoires, la cohérence requise pour assurer l'acceptation du modèle retenu tant au niveau des propriétaires qu'au niveau des exploitants.** Une telle approche permettrait aussi de simplifier le système de compensation dans le sens que cet organisme serait chargé de mettre en oeuvre les mesures compensatoires contre le paiement, de la part du promoteur d'un projet donné,

d'une somme équivalent à la valeur des éco-points „détruits“. L'expérience acquise en Allemagne dans le contexte de telles structures montre clairement des effets positifs pour la nature ainsi qu'en matière de simplification administrative.

3. Outre le choix du fonctionnement du mécanisme, il est important de réaliser une diversité de mesures de compensation et de ne pas se baser uniquement sur un remplacement des surfaces. **Au moins trois types différents de mesures compensatoires devraient être envisagés:**

I. Mesures à caractère environnemental sans impact sur la surface agricole

Etant donné que le territoire de notre pays est extrêmement limité et que par conséquent la surface agricole est limitée dans l'absolu, la Chambre d'Agriculture est d'avis que les mesures de compensation ne devraient pas se limiter à des réparations de ressources naturelles, mais devraient porter également sur d'autres domaines environnementaux importants pour le développement durable de notre société. **La Chambre d'Agriculture estime qu'il serait impératif d'envisager prioritairement (!) d'autres mesures de compensation que celles qui mènent irrémédiablement à une perte de surface agricole.**

Pourquoi ne pas envisager d'imposer des compensations d'un autre ordre environnemental, notamment des mesures au niveau climatique? Un promoteur voulant réaliser un lotissement, ne pourrait-il pas se voir imposer des mesures dans le domaine énergétique ou climatique, ou de revaloriser le parc immobilier ancien au centre des villes ou villages par des mesures d'„upgrade“ énergétique, réaliser des installations d'énergie renouvelable, etc. Des mesures telles que l'assainissement d'une friche industrielle ou d'une ancienne décharge pourraient également être envisageables. En termes de développement durable, une telle approche présenterait beaucoup d'avantages, tout en préservant les surfaces destinées à la production d'aliments de qualité.

II. Mesures liées aux surfaces impliquant un retrait d'une surface (ou d'une partie d'une surface) de la production agricole ou une modification substantielle de son mode d'exploitation

Ce type de mesures entraîne un changement permanent et substantiel de l'utilisation d'une surface donnée. Il conviendrait ici de se concentrer prioritairement sur des surfaces déjà reconnues pour leur valeur écologique et des surfaces attenantes à celles-ci ou faisant partie de la même zone. Ainsi, il sera possible de réaliser un „upgrade“, un perfectionnement écologique de ces zones, de façon à valoriser au maximum les avantages écologiques de ces zones. Notre pays dispose à cet effet d'un large éventail de surfaces telles que les zones de protection de la nature, les zones Natura 2000, et pourquoi pas les zones de protection de l'eau. **Si des mesures de compensations s'imposent en vertu de la présente loi, pourquoi ne pas les mettre en oeuvre de manière à assurer que des objectifs environnementaux concrets découlant d'autres textes législatifs soient pris en compte?** Ainsi la conversion en zone verte, p. ex. d'un terrain arable en jachère, générera certes un nombre élevé en éco-points, la même conversion en zone de protection des eaux apporterait pourtant un bénéfice environnemental supplémentaire permettant d'améliorer la qualité de l'eau!

Lier les mesures de compensation permanentes à l'obligation de contribuer concrètement à un (ou plusieurs) objectif(s) de protection précis (!) reviendrait à ôter au système de compensation la notion d'un concept purement bureaucratique en le transformant en un instrument environnemental performant, qui permettrait en même temps de réduire l'impact des contraintes découlant des différentes politiques sectorielles sur l'agriculture. Les plans de gestion prévus dans ces zones de protection pourraient servir d'instrument pour optimiser le choix des mesures compensatoires. Ceci nécessiterait pourtant la création d'une structure adéquate, regroupant tous les acteurs concernés à des fins de concertation (voir ci-dessus).

III. Mesures compensatoires intégrées à la production agricole

Les mesures compensatoires intégrées à la production („Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen“) n'entraînent pas une perte de surface agricole, mais pourraient constituer une sorte de mesures agri-environnementales complémentaires à celles prévues par la PAC. Cette démarche a d'ailleurs fait ses preuves en Allemagne. En pratique, un organisme public ou semi-public garantirait la réalisation des éco-points, qu'il mettrait en oeuvre par des mesures flexibles (les terrains pouvant éventuellement changer d'année en année) et volontaires sur base contractuelle avec des exploitants individuels. Ainsi, ces exploitants pourront réaliser des

mesures intégrées à leur production compatibles avec leur mode d'exploitation (p. ex. bandes fleuries ou bandes herbacées sur terres arables). Ce type de mesures de compensation conviendrait aussi aux surfaces en dehors d'une zone de protection.

De façon générale, le principe des mesures de compensation devrait toujours être de consommer le moins de surface possible pour générer un maximum d'éco-points, tout en assurant un bénéfice maximal pour l'environnement, d'où l'importance d'une approche coordonnée par le biais d'une structure unique chargée de gérer des réserves foncières et regroupant tous les acteurs concernés par le système de compensation.

Ad article 68

(le projet sous avis ne prévoit pas de modification)

La possibilité de subventionner à hauteur de 75% l'acquisition de terrains par les syndicats communaux nous semble être de la **concurrence déloyale** par rapport aux agriculteurs et forestiers, ceci d'autant plus si les communes ne se limitent pas à acheter des terrains à haut potentiel écologique, mais vont renchérir les terrains des agriculteurs. De nombreux cas nous ont d'ailleurs déjà été rapportés sur cette problématique, et cette façon de procéder provoque un ressentiment très négatif au sein du monde agricole envers ces organisations bénéficiaires ainsi qu'envers la protection de la nature en général.

*

PARTIE IV

CONCLUSIONS

1) Trop d'instruments contraignants

Si nous saluons certes la tentative d'augmenter, par l'introduction d'un système de compensation, la prévisibilité et la transparence pour les demandeurs d'autorisations, nous sommes d'avis que l'approche globale en matière de protection de la nature du présent projet garde un caractère essentiellement restrictif et risque de compliquer les choses et de retarder, voire de rendre impossible la réalisation de nombreux projets. Le projet de loi sous avis n'arrive malheureusement pas à une réduction du nombre des procédures resp. de leur complexité.

L'agriculture est sans aucun doute le secteur économique sur lequel le projet de loi sous avis aura le plus d'implications:

- multiplication en surface des zones de protection
- contraintes d'exploitation liées aux zones de protection
- démarches administratives complexes et coûteuses en cas de construction de bâtiments agricoles en zone verte
- perte de terrains suite à la réalisation de projets (urbanisation) ET suite aux mesures compensatoires (avec comme conséquences éventuelles des pertes au niveau du revenu)
- renchérissement des terrains agricoles suite à la spéculation incitée par le système de compensation tel que prévu dans le projet sous avis

Ceci nous amène à revendiquer l'**intégration dans le projet de loi sous avis de mécanismes de préservation de la surface agricole, en raison du rôle double qui revient à l'agriculture, c.-à-d. production d'aliments de haute qualité et entretien de l'environnement naturel par une exploitation agricole compatible avec les différents objectifs environnementaux**. Ainsi nous avons proposé de prévoir à l'article 14 l'obligation de demander une autorisation „pour toute réaffectation de terrains agricoles vers d'autres utilisations“. Nous pensons toutefois qu'**une protection adéquate du potentiel de production agricole nécessitera encore d'autres dispositions complémentaires, notamment au niveau du plan sectoriel paysage**.

En vue d'une réduction notable de l'impact négatif du système de compensation sur le secteur agricole et d'une meilleure adéquation entre mesures compensatoires et objectifs environnementaux, la Chambre d'Agriculture estime nécessaires les adaptations suivantes:

- faire évaluer les mesures compensatoires prévues aux articles 12bis, 13, 17 et 57 selon les mêmes règles (appliquer le système d'évaluation prévu à l'article 57ter à tous ces cas de figure)
- réduire le nombre de situations demandant compensation à un minimum nécessaire
- équilibrer le système des éco-points (après avoir réalisé une étude détaillée permettant d'estimer l'envergure probable des mesures de compensation)
- favoriser une compensation environnementale globale (p. ex. énergies renouvelables, ...)
- privilégier des mesures compensatoires sur des terrains non agricoles (friches industrielles, anciennes décharges, ...)
- introduire des mécanismes de préservation des terrains agricoles aussi bien contre les mesures compensatoires que contre l'urbanisation
- assurer la cohérence requise ainsi qu'un alignement des mesures compensatoires sur des objectifs environnementaux concrets par la création d'un seul (!) organisme autorisé à gérer une réserve foncière
- dans le cas de figure de mesures compensatoires sur des terrains agricoles, favoriser des mesures intégrées à la production („*produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen*“)

2) Trop peu d'implication des acteurs du terrain

Une véritable politique de la protection de la nature doit se faire AVEC les acteurs du terrain, notamment les agriculteurs et les sylviculteurs. Le secteur agricole ne doit pas être considéré comme un élément indésirable dans un foisonnement de zones de protection à caractère différent, mais au contraire, il devrait être reconnu et encouragé en tant qu'allié pour la mise en oeuvre concrète de toute politique touchant le milieu rural et plus spécifiquement du projet de loi sous avis. Les quelque 20.000 hectares de surfaces agricoles exploités dans le cadre de programmes agri-environnementaux et de contrats „biodiversité“ font foi de l'engagement du secteur agricole envers la protection des ressources naturelles.

Il est impératif d'éviter une gestion administrée de la nature, d'intensifier davantage le dialogue et de développer un concept cohérent et durable qui sera acceptable pour les acteurs concernés. D'où notamment la nécessité d'associer les secteurs les plus concernés par la présente loi (agriculteurs et sylviculteurs) au processus d'élaboration des plans de gestion.

*

Nous sommes d'avis que, pour perfectionner les instruments en matière de la protection de la nature, il faut **saisir l'occasion de créer un climat de partenariat à l'égard des exploitants des fonds agricoles et forestiers.**

A cette fin, il importe de prendre en compte leurs intérêts vitaux, dont notamment une protection adéquate des terrains agricoles contre toute autre utilisation. Vu les excès au niveau de la spéculation foncière à laquelle nous assistons actuellement, il est impératif de mettre en vigueur les mécanismes de préservation proposés dans cet avis le plus vite possible. Le projet de loi sous avis ainsi que le plan sectoriel paysage nous semblent être les outils les mieux adaptés à cette tâche.

Dans ce sens, nous tenons à rappeler la philosophie retenue dans la DIG de 1981 qui nous semble toujours, et peut-être plus que jamais, d'actualité et pleine de bon sens aujourd'hui compte tenu des expériences de ces dernières années avec une protection de la nature de plus en plus administrative et administrée:

„Quoi qu’il en soit – et ceci est une maxime générale à ne jamais perdre de vue – il faut éviter d’enserrer la nature dans un carcan trop étroit de réglementations et d’interdictions dont la multiplication peut donner naissance dans le public à un sentiment d’exagération et d’inutilité et par là, finalement, à une attitude de non-respect. A chaque objet une protection appropriée. Rien de plus ni de moins.“

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l’expression de notre plus haute considération.

Le Secrétaire général,
Pol GANTENBEIN

Le Président,
Marco GAASCH

