

Amendements relatifs au projet de loi N°7477 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Groupe Politique CSV

Dépôt : 10 mai 2021

Remarques préliminaires : les présents amendements se rapportent à la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dans la teneur issue des amendements parlementaires du 10 mars 2021

Amendement 1

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3 de l'article 6 est modifié comme suit :

« Ne comptent pas comme activités d'exploitation au sens de la présente loi les activités économiques sans lien avec la production de matière première, ~~notamment la location ou le prêt à usage de bâtiments, étables ou machines à des tiers.~~ »

Commentaire

Le recours dans un texte de loi au terme « notamment » est déconseillé d'un point de sécurité juridique, de sorte qu'il est proposé de supprimer le bout de phrase concerné¹.

Amendement 2

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, point 1° de l'article 6 est modifié comme suit :

« 1° Les activités d'exploitation agricole, horticole, maraîchère et viticole sont opérées à titre principal au sens de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

~~Ne sont pas autorisables les installations et constructions en rapport avec la vente par les horticulteurs et pépiniéristes de produits accessoires de leur activité ou de produits végétaux qui ne sont pas issus de leur exploitation.~~

~~Ne constituent pas une activité d'exploitation agricole l'élevage ou la garde d'animaux domestiques de compagnie. »~~

¹ Voir à titre d'illustration, l'avis du Conseil d'Etat du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi n°7255 sur les forêts : « (...) les termes « notamment », « en particulier » et « tel(les) que » sont à éviter. Leur utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que ces termes pourraient laisser entendre que l'autorité puisse agir ou compléter le texte législatif à sa guise. Si, en revanche, lesdits termes ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. »

Commentaire

L'énumération d'exemples pourrait ne pas mener au résultat escompté et même prêter à confusion, de sorte qu'il est proposé de les supprimer. Dans son avis sur le projet de loi sur les forêts, le Conseil d'Etat fait d'ailleurs remarquer qu'une énonciation d'exemples serait sans apport normatif².

Amendement 3

L'article 6, paragraphe 5, est modifié comme suit :

« (5) Pour les constructions servant à l'habitation ~~qui ne se trouvent pas en zone verte~~ le propriétaire peut être autorisé à placer un seul abri de jardin en zone verte, adjacent à la construction servant à l'habitation, s'il ne dispose pas de fonds situé en zone urbanisée **adjacent au terrain de la construction servant à** l'habitation pour placer cet abri. Les critères relatifs à l'implantation, aux matériaux, à l'emprise au sol, aux teintes et aux dimensions maximales sont précisés par règlement grand-ducal. »

Commentaire

Dans un souci de sécurité juridique, il est proposé de préciser que la possibilité de construire un abri de jardin en zone verte est conditionnée par le fait de ne pas disposer de fonds en zone urbanisée et adjacent au terrain de la construction servant à l'habitation. Le fait de disposer d'une propriété quelque part ailleurs en zone urbanisée, p.ex. dans une autre localité etc. ne fait pas obstacle à l'obtention d'une telle autorisation.

Afin de ne pas traiter de manière moins favorable les personnes résidant en zone verte, l'exigence de disposer d'un lieu de résidence en dehors de la zone verte pour accéder au régime légal institué par la disposition sous rubrique est supprimée.

Amendement 4

L'article 6, paragraphe 7, est modifié comme suit :

« (7) Les constructions nécessaires à la détention de chevaux sont conformes à l'affectation de la zone verte et autorisées dans une exploitation agricole si cette dernière dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation.

Des places à sol ferme peuvent être autorisées pour l'utilisation des chevaux détenus dans l'exploitation.

Les installations directement liées à l'utilisation des chevaux ~~telles que les selleries ou les vestiaires~~ sont autorisées.

Un règlement grand-ducal peut préciser les critères relatifs à l'implantation, aux matériaux, à l'emprise au sol, à la surface construite brute, aux teintes et aux dimensions maximales, ainsi que les types d'installations possibles pour la détention et l'utilisation des chevaux en zone verte. »

² Ibidem

Commentaire

A l'instar des amendements 1 et 2 ci-dessus, il est proposé de supprimer l'énumération d'exemples.

Amendement 5

L'article 7, paragraphe 1^{er} est supprimé.

Commentaire

La disposition qu'il est proposé de supprimer, i.e. le paragraphe 1er de l'article 7 n'est pas nouvelle. Elle figure pour la première fois dans la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Elle a ensuite été reprise dans la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, telle que modifiée. D'après les explications obtenues dans le cadre de l'instruction du projet de loi devenu la loi du 18 juillet 2018, cette disposition n'a pas connu d'application jusque fin 2017. Ce n'est que dans le dossier d'autorisation relatif à des travaux à effectuer par le bourgmestre démissionnaire de la Ville de Differdange à son abri de jardin que le ministre de l'environnement a fait appel à cette disposition légale. Alors qu'il confère au ministre un pouvoir discrétionnaire pour ne pas dire arbitraire, il est proposé de l'omettre.

Amendement 6

1° Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 7 sont remplacés par un paragraphe 1^{er} nouveau ayant la teneur suivante :

« (1) Pour les constructions légalement existantes situées dans la zone verte, tout agrandissement ou toute augmentation du nombre d'unités d'habitation ainsi que des modifications de l'aspect extérieur et de la destination sont soumis à l'autorisation du ministre. Pour tous les autres travaux, aucune autorisation du ministre n'est requise. Le ministre peut prescrire, en cas de demande d'augmentation de l'emprise au sol ou de la surface construite brute d'une construction existante, une emprise au sol maximale ou une surface construite brute maximale du projet de construction à autoriser. La destination de la construction devra être soit maintenue, soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6.

Les constructions qui ne sont pas légalement existantes en zone verte ne peuvent pas obtenir d'autorisation au titre du présent paragraphe. »

2° Le paragraphe 5 de l'article 7 devient le nouveau paragraphe 2 avec la teneur suivante :

« (25) Par constructions légalement existantes dans la zone verte, on entend les constructions qui ont été autorisées par le ministre et qui ont fait l'objet d'exécution conforme à toutes les autorisations délivrées par le ministre, ou qui ont été légalement érigées avant toute exigence d'autorisation du ministre, et dont tous travaux postérieurs à la première érection ont été dûment autorisés et légalement effectués.

Par destination d'une construction, on entend l'emploi déterminé de la construction dans son ensemble.

~~Une transformation matérielle comprend l'ensemble des travaux portant sur la distribution des locaux d'une construction, ainsi que toute modification extérieure.~~

Une rénovation comprend les travaux consistant à remettre dans un bon état les éléments existants d'un volume bâti fonctionnel et peut comprendre un changement d'équipements vétustes ainsi que la modification des murs intérieurs non porteurs et de la distribution des locaux tout en préservant l'ensemble des dalles, des murs extérieurs. La rénovation peut également porter sur les travaux de réfection de la toiture, dès lors que sa forme et ses dimensions se trouvent conservées.

Un agrandissement est une augmentation de l'emprise au sol, du volume bâti ou de la surface construite brute. »

Commentaire

1° Il est proposé de remplacer les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 7 par un nouveau paragraphe 1^{er}. Il est ainsi prévu qu'uniquement certaines demandes bien déterminées devront encore être soumises à l'approbation du ministre dans un esprit de simplification administrative, les autres demandes restant, le cas échéant, soumises à l'approbation du bourgmestre.

Ainsi, par exemple, toute augmentation du nombre d'unités d'habitation de constructions servant à l'habitation sera soumise à l'autorisation du ministre.

De même, tout agrandissement d'une construction agricole sera soumis à l'approbation du ministre, lequel pourra fixer une emprise au sol ou une surface construite brute maximale du projet à autoriser.

Le fait que la destination des constructions devra soit être maintenue, soit être compatible avec l'affectation prévue à l'article 6 permet d'éviter que des granges, voire des étables soient transformées en maisons d'habitation. L'inverse est possible sur autorisation du ministre.

Alors que la dernière phrase du nouvel article 7, paragraphe 1^{er} précise déjà que pour les constructions légalement existantes dans la zone verte, la destination devra à l'avenir être soit maintenue, ou compatible avec les affectations de l'article 6, le paragraphe 4 devient superfétatoire pour être en partie redondant, et en partie contradictoire avec les précisions incorporées au nouveau paragraphe 1^{er}.

2° Cet amendement est la suite logique des modifications opérées sub 1°.

Amendement 7

1° Le nouveau paragraphe 3 (ancien paragraphe 6) de l'article 7 est modifié comme suit :

« **(36) Les constructions en zone verte qui se trouvent dans un état de délabrement avancé ou en état de ruine, qui ont été démolies ou démontées ne peuvent être restaurées ou être reconstruites qu'à condition que leurs affectations ne soient conformes à l'article 6.**

~~Une autorisation portant dérogation à l'alinéa précédent peut être accordée au propriétaire dans le cas où une construction a été démolie par l'effet d'un événement de force majeure au moment où elle servait de résidence principale.~~

~~La demande de dérogation est introduite par le propriétaire dans un délai de deux ans à partir de l'événement de force majeure sous peine de déchéance. Le propriétaire de la construction démolie rapporte la preuve que la démolition est due à un cas de force majeure.~~

~~Le volume et l'emprise au sol de la nouvelle construction ne peut en aucun cas dépasser le volume et l'emprise au sol de la construction démolie. La nouvelle construction doit servir de résidence principale.~~

~~Les constructions en zone verte qui se trouvent dans un état de délabrement avancé ou en état de ruine ne peuvent être restaurées ou reconstruites qu'à condition que leur affectation soit conforme à l'article 6. Dans tous ces cas elles sont soumises à autorisation du ministre et assujetties aux conditions prévues à l'article 6. Les constructions en zone verte qui ont été démolies ou démontées ne peuvent être reconstruites qu'en vertu des dispositions de la présente loi. Dans les cas de force majeure, une construction en zone verte pourra être restaurée ou reconstruite suivant sa destination antérieure. »~~

2° Le paragraphe 7 de l'article 7 devient le nouveau paragraphe 4.

Commentaire

1° Il est proposé de compléter le nouveau paragraphe 3 (paragraphe 6 actuel) afin de faire en sorte que la restauration ou la reconstruction de constructions en zone verte qui se trouvent dans un mauvais état suite à un cas de force majeure puisse être autorisée non seulement en conformité aux affectations prévues à l'article 6, mais également suivant sa destination antérieure.

2° Du fait de la suppression du paragraphe 1^{er} de l'article, de la fusion des articles 2, 3 et 4 dans un nouveau paragraphe 2, l'ancien paragraphe 7 devient le nouveau paragraphe 4.

Amendement 8

L'article 17, paragraphe 4 est modifié comme suit :

« (4) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, le ministre impose, dans les conditions de la section 2 du chapitre 12, des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés **dans le même secteur écologique**. Les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire doivent être compensés, dans le même secteur écologique par des habitats identiques, ou à défaut par des habitats à fonctions écologiques similaires. »

Commentaire

Comme pour les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire, il est proposé d'imposer la compensation de biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés dans le même secteur écologique afin d'éviter que la compensation ne soit effectuée que dans les communes rurales.

Amendement 9

Un nouvel paragraphe 6 est ajouté à l'article 17 :

(6) Ne sont pas visés par les dispositions ci-avant après l'entrée en vigueur de la présente loi, les biotopes protégés générés par un abandon de gestion ou bien par une gestion extensive, sous condition qu'ils se situent à l'extérieur de la zone de verte. »

Commentaire

La loi du 18 juillet 2018 amène beaucoup de propriétaires de terrains constructibles à « nettoyer » leurs terrains régulièrement pour éviter que la nature s'installe et qu'il faudrait compenser d'éventuels biotopes nouvellement créés. Pourtant, ces zones pourraient servir d'habitat pour certaines espèces pendant de nombreuses années jusqu'à ce qu'un jour ces parcelles soient utilisées pour des constructions. Ainsi cette proposition demande de créer des biotopes temporaires et que ces biotopes devraient être exemptés de l'obligation de compensation, aussi dans un but de simplification administrative et d'accélération de la construction de logements. Comme il existe déjà une telle disposition dans l'article 17 (5) de la loi, de donner du temps à la nature, nous proposons d'étendre cette disposition dans un nouveau paragraphe 6 pour inclure les terrains constructibles.

Amendement 10

L'article 40, paragraphe 2 est modifié comme suit :

« (2) Dans le mois à compter de la réception du dossier, les communes concernées procèdent au dépôt pendant trente jours du dossier à la maison communale, où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces- **ainsi que sur le site internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi.** »

Commentaire

Afin de faciliter l'accès aux données en question, il est jugé opportun de consacrer le recours à l'internet pour les publications des dossiers. Le texte est inspiré de l'article 12 de la loi portant sur l'aménagement communal et le développement urbain.

Amendement 11

L'article 44, paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

« (1) Le ministre ~~peut~~ **notifie** préalablement au classement d'une zone protégée d'intérêt national ~~notifier~~ par lettre recommandée avec avis de réception une proposition de classement aux propriétaires des fonds concernés. »

Commentaire

Afin de rendre plus contraignante la notification sur le classement d'une zone protégée par le ministre, il convient d'adapter la disposition légale sous rubrique. Il paraît évident que le ministre doit, sans exception, notifier les personnes concernées par ce sujet.

Amendement 12

L'article 45 est modifié comme suit :

« A compter du jour où le ministre notifie sa proposition de classement aux propriétaires intéressés, tous les effets de classement visés à l'article 42 s'appliquent de plein droit aux fonds concernés. Les effets du classement cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les **douze** mois de cette notification. »

Commentaire

Alors que les servitudes provisoires sont étroitement liées à la procédure de classement d'une partie du territoire en zone protégée d'intérêt national, il convient de limiter dans le temps les charges grevant les propriétés concernées au strict minimum.

Entre la proposition de classement d'une zone protégée d'intérêt national par le ministre (article 39) et la fin de la procédure d'enquête publique (article 40) s'écoulent environ 6 mois, de sorte que les effets d'un classement, en l'espèce les servitudes provisoires, devraient se limiter à douze mois.

Amendement 13

L'article 46 est modifié comme suit :

~~Des servitudes de l'article 42 frappent les propriétés sans conférer droit à indemnité sauf lorsque les servitudes entraînent un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels.~~ **Lorsque les servitudes visées à l'article 42 entraînent pour une propriété donnée un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, elles confèrent droit à indemnité.**

Commentaire

Il est proposé de positiver le droit à l'indemnisation (et non pas une exception au principe de non-indemnisation) et en garantissant une indemnisation de tous les ayant droits des immeubles concernés.

Amendement 14

L'article 63, paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

« (1) Le ministre détermine l'envergure des mesures compensatoires à l'aide d'un système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points. Un règlement grand-ducal précise:

- 1° le nombre en éco-points pour une circonférence des arbres ou une surface données, attribué à chaque biotope, habitat ou toute autre utilisation du sol même non protégée par les articles 13 et 17;
- 2° la période d'entretien des éléments du milieu naturel créés suite à la mise en oeuvre des mesures compensatoires ; et
- 3° les modalités relatives au monitoring à installer.

L'évaluation de la différence en éco-points de l'état initial avant travaux et de l'état final après travaux des terrains est faite selon le système prévu au paragraphe 2 par l'Administration de la nature et des forêts ou une personne agréée. Les frais de l'évaluation de l'envergure des mesures compensatoires sont à charge du demandeur d'autorisation.

Pour les projets de faible envergure l'Administration de la nature et des forêts fait ladite évaluation sans frais pour le requérant. »

Commentaire

Afin d'augmenter l'acceptance pour la protection de la nature auprès des habitants et de garantir une réglementation homogène, nous proposons à ce que l'Administration de la nature et des forêts peut faire l'évaluation des éco-points pour des projets de faible étendue.

Amendement 15

L'article 64, paragraphe 2, alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

« (2) On distingue ~~deux~~**trois** types de pools compensatoires :

- 1° le pool compensatoire national ;
- 2° ~~éventuellement~~ les pools compensatoires régionaux **et intercommunaux ; et**
- 3 ° les pools compensatoires communaux. »**

Commentaire

Pour éviter une autre délocalisation de la nature des zones urbaines vers les zones rurales, il est proposé d'ajouter un troisième type de pools compensatoires qu'est le pool communal.

Amendement 16

1° Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 65 sont modifiés comme suit :

(1) Tout demandeur d'autorisation peut avoir recours aux mesures compensatoires réalisées ou projetées conformément à l'article 82 soit dans le pool compensatoire national soit dans les pools compensatoires régionaux, **intercommunaux ou communaux** et ceci contre le paiement d'une taxe de remboursement équivalente à la valeur monétaire de la différence en éco-points entre l'état initial avant travaux et l'état final des terrains après travaux. Le paiement de ladite taxe de remboursement

au gestionnaire du pool de compensation respectif doit être effectué avant le commencement des travaux dûment autorisés.

(2) La valeur monétaire des éco-points est établie sur base de la valeur moyenne sur une période à venir de vingt- cinq années du coût pour la réalisation de mesures compensatoires. Ce coût prend en compte la valeur vénale des terrains en zone verte, les frais de planification, les frais de réalisation concrète, les frais de gestion des mesures compensatoires imposées, ainsi que les frais administratifs relatifs à la tenue du registre prévu à l'article 66. Cette prédite valeur est précisée par un règlement grand-ducal **pour les terrains détenus par l'Etat. En ce qui concerne les terrains détenus par les syndicats de communes et les communes, le comité respectivement le conseil communal sont en charge de définir la prédite valeur.** Les frais d'acquisition de tout terrain ayant bénéficié d'un cofinancement étatique ou européen et destiné à faire partie d'un pool compensatoire ne sont éligibles que pour la partie non-cofinancée. »

2° Le paragraphe 4 de l'article 65 est supprimé.

Commentaire

Le système actuel implique que seul l'Etat est autorisé à vendre les éco-points. Ainsi, certaines communes retiennent des terrains, lesquels pourraient être utilisés pour la compensation, afin d'éviter une perte financière. En outre, dans nos pays voisins, il est très inhabituel que l'Etat achète les éco-points, produits par d'autres acteurs publics, comme les communes, afin de les vendre. Cela complique la procédure et rend difficile l'application de la loi. Cette proposition redonne donc l'avantage aux communes d'être en mesure de retenir leurs propres éco-points afin de les utiliser pour leurs propres projets.

Amendement 17

L'article 68 de la loi est modifié comme suit :

« Contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours ~~en annulation~~ **en réformation** est ouvert devant le Tribunal administratif **qui statue comme juge du fond.** »

Commentaire

Etant donné que le recours mis en place par la loi antérieure à la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature a fait ses preuves, il convient de le consacrer à nouveau. En plus, un recours en réformation donne plus de garanties aux justiciables.