

## **Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)**

### **relatif au projet de loi n°6477 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 1<sup>er</sup> 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**
- 

Ce projet de loi constitue la septième réforme de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles depuis son entrée en vigueur en date du 19 janvier 2004, et poursuit d'après l'exposé des motifs du projet de loi, cinq objectifs qui apparaissent fort louables, à savoir :

- l'achèvement de la transposition de la directive « Habitat »
- le renforcement de la préservation de la biodiversité
- la simplification administrative
- l'augmentation de la prévisibilité et de la transparence pour les demandeurs d'autorisations
- le renforcement du rôle des communes en matière de protection de la nature

Le SYVICOL se félicite tout d'abord de la préoccupation grandissante du gouvernement en matière de protection de la nature, préoccupation qui est également partagée par les élus communaux et a fortiori par nos concitoyens qui aspirent à vivre dans un cadre harmonieux et un environnement naturel préservé.

Ces considérations ne doivent toutefois pas constituer un obstacle insurmontable au développement des communes, lié de façon inéluctable à la croissance démographique de la population, mais au contraire favoriser une expansion réfléchie, préservant les habitats naturels les plus précieux et les plus menacés, en concertation avec les pouvoirs locaux.

Si le SYVICOL salue l'objectif affiché par les auteurs du projet de loi d'accroître le rôle des communes en matière de protection de la nature, force est néanmoins de constater que les dispositions nouvellement introduites par le projet de loi avisé, trop approximatives, ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

Ainsi, par exemple, à défaut pour les auteurs du projet de loi d'avoir explicité quel pouvoir préemptant peut exercer son droit de préemption sur quels terrains, ce nouvel instrument introduit par le futur article 52 bis s'avère en pratique inefficace dans la mesure où l'Etat sera de fait toujours prioritaire sur la commune.

Le même reproche peut être fait au futur article 57 dans la mesure où un droit de cession est instauré indifféremment au profit de l'Etat ou des communes sur les terrains sis en zone verte sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs si sous le couvert d'un prétendu élargissement des compétences octroyées aux communes, le législateur n'a pas davantage voulu leur faire accepter de nouvelles obligations ayant pour conséquence une augmentation de leurs charges financières, que réellement élargir leur marge de manœuvre en matière de politique environnementale et encourager un développement respectueux de l'environnement sur leur territoire.

C'est notamment le cas du futur article 38 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, qui impose aux communes de prendre les mesures appropriées pour assurer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, et du futur article 51 qui définit les contours du prochain plan national concernant la protection de la nature, lequel prévoit expressément une contribution des communes à sa mise en œuvre.

Le SYVICOL plaide dans ce contexte pour que les modalités concrètes de la contribution financière des communes soient décidées d'un commun accord avec le gouvernement, et rappelle sa volonté d'introduire dans la constitution le principe de connexité, afin que toute attribution de compétences nouvelles aux communes s'accompagne de dispositions permettant de couvrir les dépenses générées.

Finalement, le SYVICOL constate que le texte du projet de loi souffre d'un manque de lisibilité, en témoigne les procédures modifiées instaurées par les futurs articles 5 et 12 bis, au point que l'aspiration du législateur en faveur de la simplification administrative reste un vœu pieux.

Les développements suivent la numérotation des articles du texte coordonné de la future loi modifiée du 19 janvier 2004.

## **CHAPITRE 2 : DISPOSITIONS GENERALES**

### **Article 3 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le projet de loi introduit trois nouvelles définitions, à savoir les secteurs écologiques (mis en œuvre au futur article 13 de la loi du 19 janvier 2004), le système numérique d'évaluation et de compensation (en référence au nouvel article 57 ter), et la réserve foncière de compensation environnementale (article 57 quater).

En ce qui concerne la réserve foncière de compensation environnementale, le SYVICOL propose de modifier la définition, dans un souci d'efficacité, comme suit : « *ensemble de surfaces à potentiel d'optimisation écologique ~~pouvant servir~~ servant à la mise en œuvre de mesures compensatoires* ».

Enfin, d'autres définitions mériteraient de figurer dans cet article, comme par exemple l'utilité publique.

Le SYVICOL propose de définir ce concept à partir des décisions rendues par les juridictions administratives sur le critère d'utilité publique, un projet étant à considérer comme tel lorsqu'il poursuit un objectif d'intérêt général et vise à satisfaire un besoin collectif d'une partie déterminée de la population, voire de l'intégralité de la population nationale.

Le SYVICOL s'interroge d'ailleurs sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à remplacer le terme « *intérêt général* » par « *utilité publique* », dont la définition est plus restrictive, tout en maintenant les expressions d'« *intérêt public* » et d'« *intérêt public majeur* » employés dans la directive dite « Habitats ».

### **Article 4 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL se demande si la numérotation en chiffres arabes des cartes et annexes utilisée dans la version coordonnée de la future loi modifiée est conforme aux dispositions des articles 39 à 49 du projet de loi, qui remplacent cette numérotation par des lettres.

### **CHAPITRE 3 : MESURES GENERALES DE CONSERVATION**

#### **Article 5 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article décrit la procédure applicable en cas de modification de la délimitation de la zone verte. L'examen de cet article doit se faire en parallèle avec la procédure d'approbation du plan d'aménagement général, à laquelle il est d'ailleurs renvoyé dans le texte du projet de loi.

Le SYVICOL approuve l'amélioration introduite par les auteurs du projet de loi en offrant la possibilité au ministre ayant l'environnement dans ses attributions de procéder à une approbation partielle d'un projet d'aménagement général, tout en rejetant le cas échéant la partie qu'il juge non conforme.

Le SYVICOL se pose cependant la question s'il n'aurait pas été possible d'insérer directement les étapes de cette procédure spécifique à la zone verte, dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dans un souci de lisibilité des textes.

Compte-tenu du fait que d'éventuelles modifications de la délimitation de la zone verte postérieurement au vote du conseil communal risquent d'entraîner un va-et-vient entre le ministre de l'intérieur, le ministre ayant l'environnement dans ses attributions, la commission d'aménagement et le conseil communal, en passant par les commissaires de district, le SYVICOL se demande si le ministre ayant l'environnement dans ses attributions ne devrait pas statuer une fois les contours de la zone définitivement approuvés par le ministre de l'intérieur.

D'autre part, le texte souffre de l'absence d'un calendrier précis, étant donné que le ministre ayant l'environnement dans ses attributions a en théorie 3 mois pour rendre sa décision, mais ce délai peut être retardé par un éventuel reclassement d'une zone par le ministre de l'intérieur, suite à des réclamations.

En outre, le SYVICOL s'interroge des conséquences d'une éventuelle contradiction entre les décisions du ministre de l'intérieur et du ministre ayant l'environnement dans ses attributions, ce dernier pouvant remettre en cause un projet déjà approuvé par le premier.

#### **Article 8 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL s'étonne de l'exigence posée par la nouvelle loi envers les demandeurs d'autorisation, qui devront fournir, sur demande de l'Administration de la gestion de l'eau, quatre exemplaires supplémentaires de leur demande d'autorisation (soit en tout, cinq exemplaires, dont quatre à destination de la seule Administration de la nature et des forêts).

Le législateur justifie cette modification par des raisons d'organisation interne, plus précisément par les besoins des différents niveaux hiérarchiques de l'Administration de la nature et des forêts chargés de l'instruction du dossier pour le ministre ayant l'environnement dans ses attributions.

Le SYVICOL est d'avis que ce nouvel article 8 se concilie mal avec l'objectif de la simplification administrative annoncée par le législateur, et pose également la question de la gestion interne des

demandes d'autorisation dans la mesure où le ministre se fonde en principe sur un avis pour prendre sa décision.

Une numérisation de ces demandes pourrait être une solution efficace tant pour les fonctionnaires chargés de l'instruction de la demande, que pour les demandeurs d'autorisation, pour qui la multiplication des formalités n'est pas de nature à faciliter leurs démarches.

#### **Article 8 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL tient à souligner que beaucoup de communes ont d'ores et déjà renoncé à l'épandage d'herbicides sur leur territoire, et approuve l'initiative du gouvernement visant à interdire de manière formelle l'emploi d'herbicides, en vue de maintenir et garantir la biodiversité sur les zones fragiles que sont les surfaces de circulation publique et les espaces verts publics.

Toutefois, le SYVICOL regrette que le terme d'« herbicide » n'ait pas été défini, ce d'autant plus que les herbicides chimiques ne sont pas la seule menace qui pèse sur l'écosystème et les nappes phréatiques.

Qu'en est-il des autres produits phytosanitaires tels que les pesticides, fongicides et autres insecticides, tout aussi nocifs pour l'environnement ?

Bien que leur utilisation soit plus réduite en ce qui concerne les surfaces précitées, on aurait pu envisager d'interdire également ces produits au nom de la cohérence du texte et du but poursuivi.

#### **Article 10 de la loi du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL réitère ses remarques émises dans le cadre de son avis relatif à l'avant-projet de loi.

Selon les termes de cet article, le propriétaire d'un immeuble existant situé dans la zone verte, peut être obligé par le ministre à changer l'aspect extérieur de sa construction de façon à ce qu'elle s'harmonise avec le milieu environnant. Or, la loi ne précise ni les critères pour déterminer quand une construction est censée être intégrée harmonieusement dans son environnement, ni les éléments extérieurs de l'immeuble susceptibles d'être concernés par cette obligation de changement (façade, toiture, portes, fenêtres).

A défaut de la précision la plus élémentaire, le propriétaire est livré à l'arbitraire du ministre, respectivement de ses conseillers. Aussi, le SYVICOL se pose la question de la compatibilité d'une telle disposition avec les principes d'un Etat de droit, surtout au regard des droits acquis du propriétaire d'une construction existante à laquelle vient s'appliquer une législation nouvelle.

A l'inverse, la question de savoir ce qu'il advient lorsqu'un propriétaire refuse de se conformer aux instructions du ministre et qu'il s'abstient d'effectuer les changements ordonnés peut être posée, en l'absence de sanction spécifique prévue dans le texte de loi.

En ce qui concerne le 3<sup>ème</sup> paragraphe du même article, le SYVICOL plaide pour l'introduction de davantage de flexibilité et propose d'introduire une disposition permettant aux propriétaires de modifier jusqu'à 25% du volume des constructions existantes situées en zone verte, sans autorisation du ministre.

En effet, même une simple rénovation, pour autant qu'elle entraîne une modification de l'aspect extérieur de l'immeuble, est visée par le texte. Or, le formalisme imposé par la loi peut décourager les propriétaires d'entamer des travaux qui seraient pourtant nécessaires à la conservation de l'immeuble.

## **Article 12 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le nouvel article 12 de la future loi apporte certaines clarifications par rapport à l'ancienne disposition, puisqu'il y a une distinction claire entre l'étude d'impact à réaliser en cas d'atteinte à une zone verte, et l'étude des incidences sur l'environnement, qui est désormais réservée aux projets affectant une zone protégée d'intérêt communautaire.

Il restreint encore la nécessité d'établir une étude d'impact, aux aménagements ou ouvrages à réaliser en zone verte susceptibles d'affecter de manière significative les paysages naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10.

Afin de déterminer si l'aménagement ou l'ouvrage est susceptible d'affecter les éléments naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10, le nouveau texte prévoit que le ministre peut demander l'établissement d'une notice d'impact.

Or, le SYVICOL s'interroge sur la manière dont la décision quant à la nécessité d'établir une notice d'impact, respectivement une étude d'impact sera prise. Qui est l'interlocuteur du demandeur d'autorisation ? Qui décide et à quel moment si une notice d'impact doit être réalisée ?

Le SYVICOL se demande également qui va réaliser cette notice d'impact. En tout état de cause, il convient d'éviter que les bureaux d'étude se voient confier à la fois la réalisation de la notice d'impact et de l'étude d'impact, une solution alternative étant de charger les fonctionnaires de l'administration de l'environnement de cette mission. Toutefois, dans ce cas, se pose la question des frais d'établissement de cette notice d'impact, qui sont en principe à charge du demandeur d'autorisation.

Des précisions sont ici indispensables alors qu'à la lecture du projet de loi, il y a fort à craindre que le recours par le ministre à la notice d'impact ne soit quasi-systématique, bien que la prise de décision lui incombe in fine.

Par ailleurs, si le législateur a désormais intégré les éléments à fournir par le demandeur d'autorisation prévues par le règlement grand-ducal du 28 mai 2009 déterminant les aménagements ou ouvrages pouvant faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement naturel, directement dans le texte législatif, le SYVICOL estime qu'il aurait pu être opportun de rappeler expressément que le demandeur d'autorisation sera, en tout état de cause, tenu d'observer les procédures prévues par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Finalement, le SYVICOL regrette que l'article 12 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004 ne fixe pas de délai endéans lequel les autorités étatiques devront avoir statué sur la nécessité d'établir une notice d'impact ou une étude d'impact, respectivement avoir demandé des informations supplémentaires au demandeur d'autorisation, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la simplification administrative prônée par le législateur.

## **Article 12 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

La formulation alambiquée du premier alinéa du nouvel article 12 bis, laisse planer un doute sur les intentions du législateur sur le point de savoir si les seuls projets ou plans soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement seront ceux affectant une zone protégée d'importance communautaire, ou si celle-ci sera également obligatoire pour les projets ou plans affectant une autre zone protégée, et si oui laquelle.

En effet, si l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 12 bis renvoie expressément à la « *gestion d'une zone protégée prévue par le chapitre 5 de la présente loi* » – la zone protégée d'importance communautaire, pour ne pas la nommer – il est fait encore référence dans la première partie de cette phrase aux zones protégées d'intérêt national, a priori non visée par cet article.

Pareillement, dans le second alinéa de l'article 12 bis, il est fait référence à un projet ou plan susceptible d'affecter « *une des zones visées par le présent alinéa* », ce qui laisse à penser que d'autres zones seraient visées par l'article 12 bis.

Le SYVICOL estime qu'une clarification s'impose, dans la mesure où s'il s'avère que l'évaluation des incidences concerne d'autres zones que les zones protégées d'importance communautaire, ce choix risque d'avoir des conséquences importantes pour la politique de planification communale.

D'autre part, la rédaction du second alinéa du nouvel article 12 bis, qui stipule que « *le ministre peut demander l'établissement d'une notice d'impact, qui détermine si le plan ou le projet est susceptible d'affecter une des zones visées par le présent alinéa de manière significative et si par conséquent une évaluation des incidences sur l'environnement s'impose* », appelle deux autres remarques.

La première observation concerne la différence de dénomination employée par le législateur au sujet de la « *notice* », puisque dans l'alinéa 2 du texte, il est question d'une « *notice d'impact* », tandis que dans le dernier alinéa concernant les frais, il est fait référence à une « *notice d'évaluation des incidences* ».

Il convient partant d'opter pour l'une ou l'autre dénomination.

Deuxièmement, aucune zone n'est visée en elle-même par l'alinéa 2 du nouvel article 12 bis, mais au contraire par l'alinéa premier auquel il doit être renvoyé, par le biais de la substitution au terme « *présent alinéa* », de l'expression « *zone visée par le présent article* » ou « *zone visée par l'alinéa précédent* ».

Le SYVICOL réitère ses remarques formulées dans l'analyse de l'article précédent, tant en ce qui concerne l'absence de délai endéans lequel le ministre doit avoir répondu au demandeur d'autorisation, qu'en ce qui concerne la problématique de la notice d'impact et de sa mise en œuvre.

La liste des informations à fournir par le demandeur d'autorisation dans le cadre de cette évaluation des incidences surprend dans la mesure où il semble que les auteurs du projet de loi prêtent au demandeur d'autorisation des dons de divination en lui imposant de fournir une « *description de la nature, de l'ampleur et de la planification dans le temps des mesures compensatoires requises* ».

Or, ces mesures compensatoires ne seront imposées au demandeur d'autorisation par le ministre qu'une fois l'enquête publique achevée et pour autant que le plan ou projet ayant une influence négative sur l'environnement, doive être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur.

Concernant la procédure d'évaluation des incidences, celle-ci appelle plusieurs critiques :

- L'actuel texte du projet de loi prévoit que le plan ou le projet ainsi que l'évaluation des incidences sont déposés pendant 60 jours à la maison communale de la ou des communes concernées. Le SYVICOL s'interroge sur la pertinence de ce délai, dans la mesure où d'éventuelles observations relatives au projet ne peuvent être adressées que dans le délai de publication de 30 jours.

Le SYVICOL est d'avis qu'un dépôt des documents à la maison communale pendant 30 jours est suffisant, ce délai de consultation ayant également pour avantage d'être un dénominateur commun avec ceux prévus par la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain et la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

- Le SYVICOL constate qu'aucune publicité sur support électronique n'a été envisagée par le législateur pour cette enquête publique, alors pourtant que tel est le cas pour la consultation du public dans le cadre de la désignation d'une zone protégée d'intérêt communautaire (article 34 bis).

Le SYVICOL propose partant d'effectuer une publication du plan ou projet, un résumé du plan ou projet ainsi qu'un résumé non technique de l'évaluation des incidences sur l'environnement sur support informatique, en complément de la consultation en mairie et de la réunion d'information de la population.

- Le SYVICOL plaide pour l'introduction de procédures uniformisées en matière de consultation du public, ce qui va dans le sens de la simplification administrative, procédure qui pourrait être calquée sur l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

Ainsi, le SYVICOL propose d'introduire dans le texte un délai de 3 jours après le dépôt à la maison communale pour procéder à la publication dans les quatre quotidiens luxembourgeois, simultanément avec la publicité sur support électronique.

De la même manière, le SYVICOL estime que la réunion d'information avec la population doit se tenir au cours des premiers quinze jours du délai de publication, ce qui est justifié par le droit des citoyens de présenter leurs observations sur ledit plan ou projet en pleine connaissance de cause. Rappelons que dans la version actuelle du texte, une réunion d'information pourrait être organisée par exemple le 40<sup>ème</sup> jour, alors que le public n'a que 30 jours pour soumettre des observations écrites...

- Le SYVICOL est d'avis que la publication dans la presse doit contenir les mentions des lieu, date et heure de la réunion d'information, ainsi que du site électronique où sont publiés les documents précités, ce qui n'est pas expressément prévu par le texte.

Il convient également de souligner que si l'organisation de la réunion d'information est laissée à la discrétion du ministre ou de la personne déléguée à cet effet, il va de soi que les communes concernées par le projet devront être consultées.

Ceci est d'autant plus important que d'après le texte du projet de loi, ce sont les communes qui devront procéder à la publication – étant entendu que les frais en seront pris en charge par l'Etat, de sorte qu'il apparaît indispensable de se concerter à l'avance sur les modalités de cette réunion d'information.

- Le texte prévoit que les communes devront avoir retourné le dossier au ministre, avec les observations du public et leur avis, au plus tard dans les trente jours après l'expiration du délai d'affichage.

Le SYVICOL se demande s'il ne serait pas plus judicieux de remplacer le délai d'affichage, par le délai de publication, dans la mesure où il lui est soit concomitant, soit postérieur.

Au regard de l'ensemble des considérants qui précèdent, le SYVICOL propose de modifier le texte comme suit :

«Le ministre adresse, aux fins d'enquête publique, le plan ou projet ainsi que l'évaluation des incidences à la ou les commune(s) concernée(s). Dans les quinze jours qui suivent la notification, ces documents sont déposés pendant ~~soixante~~ **trente** jours à la maison communale de la ou des commune(s) concernée(s), où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt du projet est publié par voie d'affiches apposées dans la ou les commune(s) concernée(s) et portant invitation à prendre connaissance des pièces.

**Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est publié dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg et un résumé du plan ou projet ainsi qu'un résumé non technique de l'évaluation des incidences est publié sur support informatique.**

Les frais de **ces publications** sont à charge de l'Etat. ~~Durant la période de dépôt du plan ou projet et de l'évaluation des incidences~~ Le ministre ou la ou les personne(s) déléguée(s) à cet effet tient/tiennent au moins une réunion d'information ~~de~~ **avec** la population **au cours des premiers quinze jours du délai de publication à la maison communale et après publication dans les quatre quotidiens**, à un endroit qu'il détermine **en accord avec la ou les commune(s) concernée(s).**

**La publication dans les quotidiens fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site électronique où est publié le résumé du plan ou projet ainsi qu'un résumé non technique de l'évaluation des incidences.»**

Le SYVICOL constate finalement que le législateur a maintenu l'exception consistant à passer outre les conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur la zone protégée d'importance communautaire.

#### **CHAPITRE 4 : PROTECTION DE LA FAUNE ET DE LA FLORE**

##### **Article 13 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL approuve la modification de l'article 13 de la loi, qui autorise les demandeurs d'autorisation à réaliser des boisements compensatoires sur le même secteur écologique ou à défaut dans le secteur limitrophe, démultipliant par là-même les possibilités de compensation.

Le SYVICOL se demande néanmoins pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas eu recours au système numérique de compensation et d'évaluation introduit à l'article 57 ter de la future loi, pour ce qui est des boisements compensatoires devant être réalisés suite à la destruction des forêts.

Le nouveau texte interdit également les coupes rases dépassant 1 ha.

Le SYVICOL se pose la question de savoir si cette interdiction n'est pas trop restrictive pour les communes qui possèdent des réserves forestières importantes, dans la mesure où il faut tenir compte de la disparité du territoire luxembourgeois, cette problématique n'étant pas la même pour les communes de l'Oesling, qui représentent près de la moitié du taux de boisement du Grand-Duché, que pour celles du Gutland ou du bassin de la Minette.

Finalement, les situations exceptionnelles consécutives à une catastrophe naturelle et nécessitant un nettoyage des forêts voir un reboisement, ne semble pas avoir été appréhendée par les auteurs du projet de loi.

#### **Article 14 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL profite de l'examen du projet de loi sous objet pour dénoncer à propos de l'article 14 de la loi du 19 janvier 2004, la lourdeur de la procédure par exemple pour abattre un arbre sur une place publique ou au bord d'une route.

Le SYVICOL est d'avis qu'un tel formalisme n'est pas indispensable en cas d'urgence, et que l'on devrait pouvoir y déroger.

#### **Article 17 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL approuve l'initiative gouvernementale d'introduire à l'article 17 de la future loi, une disposition autorisant la destruction de biotopes en dehors de la zone verte, sur autorisation du ministre qui impose des mesures compensatoires.

Là encore, il n'est fait aucune référence au système numérique d'évaluation et de compensation crée par l'article 57 ter de la future loi, qui a pourtant vocation à s'appliquer à toutes les autorisations ministérielles.

Le texte du projet de loi introduit le principe de la simultanéité entre l'action de destruction et l'opération de compensation, « sauf autorisation spécifique du ministre ». Quels sont les cas de figure concernés par cette nouvelle dérogation ?

S'agit-il d'autoriser la compensation postérieurement à la réalisation de projets poursuivant un but scientifique ou d'utilité publique, tel que prévu de manière générale à l'article 33 de la future loi ?

Le SYVICOL, qui soutient l'introduction de ce principe, estime que celui-ci s'en trouverait considérablement amoindri si des dérogations ministérielles étaient accordées discrétionnairement et de fait, sans possibilité de contrôle par les juridictions administratives.

Par ailleurs, le SYVICOL se demande si la rédaction actuelle de l'article 17 est compatible avec l'article 57 quater de la future loi, lequel prévoit que des mesures compensatoires préalables pourront être mises en œuvre par tout demandeur d'autorisation.

Le SYVICOL propose de modifier le texte pour tenir compte de cette hypothèse comme suit : « *La réalisation des mesures compensatoires doit se faire **préalablement ou simultanément** avec la réalisation des projets pour lesquels elles sont prescrites, sauf autorisation spécifique du ministre* ».

Le SYVICOL se félicite également du bannissement de pratiques destructrices de biotopes, tel que l'essartement à feu courant.

Néanmoins, le SYVICOL constate avec circonspection que le ministre disposera toujours de la faculté d'autoriser l'essartement à feu courant ou l'incinération de la couverture végétale des prairies, « *pratiques dangereuses et nuisant à l'environnement* » - dixit les auteurs du projet de loi, et craint que ces pratiques ne perdurent, par le biais d'une autorisation ministérielle.

### **Article 17 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL remarque que l'établissement d'un cadastre des biotopes ou des habitats protégés tel que préconisé par les auteurs du projet de loi, devrait être facilité par l'obligation faite aux communes de dresser un cadastre des biotopes dans le cadre de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général<sup>1</sup>.

S'agit-il dès lors d'une reprise du cadastre des biotopes existant, auquel cas il y aurait double emploi, ou bien s'agit-il de créer un nouveau cadastre rassemblant les biotopes et les habitats ? Le SYVICOL se demande si une mise à jour de ce cadastre ne devrait pas d'ores et déjà être prévue dans le texte de loi.

Le SYVICOL note finalement que la réalisation de ce cadastre, qui comprend une cartographie des biotopes ou habitats protégés, est facultative pour le ministre, ce qui pose la question de la pertinence de ce nouvel instrument de planification de l'aménagement du territoire, et de sa valeur juridique.

### **Article 33 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article n'a pas subi de modification substantielle dans le projet de loi, mais sa rédaction se heurte avec les nouvelles dispositions de l'article 17 de la future loi.

En effet, les motifs pour lesquels une dérogation peut être exceptionnellement accordée par le ministre en zone verte, sont déjà limitativement énumérés à l'article 17, de sorte que l'article 33 fait double emploi.

Toutefois, il subsiste la problématique des autorisations dérogeant au principe de la réalisation simultanée des mesures compensatoires, pour résoudre laquelle le SYVICOL recommande d'indiquer dans le corps de l'article 17, les hypothèses dans lesquelles une « *autorisation spécifique* » pourra être accordée.

Eu égard à ce qui précède, le SYVICOL préconise d'omettre l'article 17 dans la liste des interdictions ou restrictions susceptibles de l'octroi d'une dérogation ministérielle visée à l'article 33.

## **CHAPITRE 5 : ZONES PROTEGEES D'INTERET COMMUNAUTAIRE**

### **Article 34 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Les auteurs du projet de loi ont souhaité impliquer le public dans la désignation des sites susceptibles d'être classés comme zones protégées d'intérêt communautaire, démarche que le SYVICOL ne peut qu'approuver.

La publicité du projet de désignation est assurée par un support électronique, par le biais duquel les intéressés pourront émettre leurs observations et suggestions, s'ils ne le font directement par écrit au ministre.

Néanmoins, le texte ne précise pas le délai endéans lequel les intéressés pourront présenter leurs observations ou suggestions, de sorte qu'il apparaît utile de préciser qu'ils devront le faire endéans le délai de consultation de 30 jours, à supposer que cela corresponde effectivement à la volonté du législateur.

---

<sup>1</sup> Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune

L'article 34 bis prévoit encore que « *la publicité sur support électronique peut être complétée par des réunions d'information* ». Le SYVICOL regrette que le législateur ne soit pas allé au bout de sa volonté de consulter le public dans le cadre de la désignation d'une zone Natura 2000, alors qu'une réunion d'information est incontestablement une étape essentielle dans ce processus.

Le SYVICOL demande partant à ce qu'au moins une réunion d'information soit obligatoire – tel que cela est le cas pour l'article 12 bis -, et que celle-ci se tienne au cours des quinze premiers jours de la publication sur support électronique et dans les quatre journaux quotidiens.

Le texte précise encore que seules les observations de « *nature scientifique* » pourront être prises en compte. Or, le SYVICOL tient à mettre en garde contre un filtre sélectif des observations ou suggestions du public transmises au Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles et au Conseil de gouvernement, alors qu'à ses yeux, toutes les observations méritent d'être considérées, et qu'il appartient au Conseil supérieur de retenir celles qui sont pertinentes et d'écarter celles qui sont dénuées d'intérêt.

Enfin, le texte ne prévoit pas de délai endéans lequel le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles devra rendre son avis sur le dossier contenant les éventuelles observations et suggestions du public. Le SYVICOL propose d'accorder au Conseil un délai de 30 jours après l'expiration du délai de consultation pour émettre son avis et retourner le dossier au Conseil de Gouvernement.

#### **Article 34 ter de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL fait part de sa perplexité en ce qui concerne la désignation des zones spéciales de conservation, qui d'après le texte, « *doit se faire le plus rapidement possible et dans un délai maximum de 6 ans après qu'un site a été arrêté par la Commission Européenne* ».

Le SYVICOL n'entend pas reprocher aux auteurs du projet de loi d'avoir transposé la directive, et plus précisément son article 4, qui pose cette formule plutôt antagoniste.

Cependant, il faut remarquer le processus pour arrêter la liste des sites sélectionnés par la Commission comme sites d'importance communautaire dure lui-même 6 ans, de sorte que si on ajoute un délai de 6 ans pour la désignation par voie de règlement grand-ducal d'une zone spéciale de conservation, cette désignation peut prendre jusqu'à 12 années.

Le SYVICOL est conscient que l'accélération de cette procédure dépend du bon vouloir des autorités de chaque Etat membre, et il ne doute pas que les autorités luxembourgeoises auront à cœur d'achever la désignation des zones protégées d'intérêt communautaire dans un délai raisonnable.

#### **Article 37 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article prévoit que le ministre prend d'une part, les mesures de conservation « *nécessaires* », et d'autre part les mesures règlementaires, administratives ou contractuelles « *appropriées* », disposant par là-même d'une marge de manœuvre certaine étant donné le flou juridique qui entoure les mesures concrètes qui pourront être prises.

Le SYVICOL s'inquiète des obligations pour les communes qui pourraient résulter de ces concepts vagues, dans la mesure où il convient de rappeler que la mise en œuvre de ces mesures pèse non seulement sur

l'Etat mais encore sur les communes ou les syndicats de communes, selon les termes de l'article 38 de la future loi.

Cette appréhension grandit au fur et à mesure de la lecture du texte, puisqu'il prévoit ensuite que « *les plans de gestion élaborés pour les zones Natura 2000 sont arrêtés par le ministre, l'Observatoire de l'environnement entendu en son avis* ».

Le SYVICOL en déduit que les plans de gestion, qui s'appliquent donc aussi au secteur communal, seront élaborés par les services du ministre, et que l'avis émis par l'Observatoire de l'environnement ne sera pas contraignant mais simplement consultatif.

Le SYVICOL constate d'ailleurs que cet observatoire de l'environnement est composé seulement d'un représentant des syndicats communaux, de telle sorte que les syndicats de communes ayant dans leurs attributions la protection de la nature et ceux assurant la gestion d'un parc naturel sont sous-représentés par rapport à la composition de l'Observatoire.

Le SYVICOL plaide pour une approche concertée avec les communes concernées par la zone Natura 2000, respectivement avec les syndicats, et ce dès la phase de l'élaboration des plans de gestion, ce qui permettra de faciliter leur mise en œuvre ultérieure et de définir les charges qui pèseront sur les différents acteurs concernés.

A défaut, les communes seront contraintes de faire valoir leurs objections éventuelles dans le cadre de la procédure de consultation du public, qui appelle au moins deux objections :

- Tout d'abord, la publicité devrait se faire dans quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché, et non deux, pour des raisons de parallélisme avec les articles 12 bis et 34 bis
  - Ensuite, le texte est muet sur le sort réservé aux observations et suggestions qui parviendraient au ministre. Qui statue sur les observations et suggestions ? l'Observatoire de l'environnement est-il à nouveau consulté ? Qui approuve définitivement le plan de gestion ?
- Faute de réponse à ces questions, la procédure prévue n'est qu'un simulacre de consultation du public.

Finalement, le SYVICOL se demande si l'alinéa 2 de l'article 37, qui prévoit qu'un régime d'aides financières sera arrêté par règlement grand-ducal, est compatible avec l'article 99 de la Constitution qui réserve à la loi l'instauration de charges grevant le budget de l'Etat sur plusieurs exercices.

#### **Article 38 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL réclame la suppression pure et simple du nouvel alinéa 2 de l'article 38, qui représente potentiellement un accroissement des obligations pesant sur les communes, sans que l'on sache concrètement lesquelles !

Malheureusement, le SYVICOL doit encore une fois déplorer l'absence de fiche financière décrivant l'impact administratif et financier du texte sur les communes.

Les communes n'entendent pas ignorer leur rôle en matière de protection de la nature, bien au contraire, mais l'impact financier de ces mesures ne saurait être négligé et le SYVICOL attend un minimum de concertation avec les responsables communaux sur les mesures que le gouvernement jugera « appropriées ».

Cette préoccupation du SYVICOL est renforcée par le fait que la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ne prévoit a priori pas d'aide pour « *la gestion*

*ou la restauration des éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvage ».*

En l'absence de définition de ces mesures et surtout faute de pouvoir évaluer leurs effets économiques, le SYVICOL marque son opposition avec cette disposition.

## **CHAPITRE 6 : ZONES PROTEGEES D'INTERET NATIONAL**

### **Article 42 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

L'article 42 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004 modifie la procédure d'enquête publique en cas de désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Désormais, le dossier sera adressé directement par le ministre aux communes concernées, supprimant l'intermédiaire du commissaire de district.

Le SYVICOL suggère de procéder à une modification calquée sur l'article 12 bis de la future loi, et de préciser que le dépôt du dossier à la maison communale devra se faire dans les quinze jours qui suivent la notification par le ministre.

Pareillement, le SYVICOL propose d'ajouter que les réclamations contre le projet de désignation devront être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins.

Enfin, le SYVICOL estime qu'il y aurait lieu de remplacer le délai d'un mois par un délai de 30 jours afin d'uniformiser les procédures de consultation.

De manière générale, le SYVICOL constate que ni la publication dans quatre quotidiens, ni la publicité sur un support électronique, ni la réunion d'information ne sont prévues pour un projet de désignation d'une zone protégée d'intérêt national.

Le SYVICOL se demande partant si la notification par lettre recommandée aux propriétaires des fonds concernés de la proposition de classement en zone protégée d'intérêt national prévue à l'article 49 est suffisante au regard des charges et servitudes que cette désignation peut engendrer.

### **Article 44 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article a été modifié pour faire écho à l'interdiction de l'épandage d'herbicides – article 8 bis -, puisqu'il prévoit non plus une réglementation de l'emploi de pesticides, boues d'épuration, purin, lisier, fumier, engrais et de substances similaires, mais la possibilité d'une interdiction voir une restriction de l'emploi de ces produits nocifs pour l'écosystème.

Le SYVICOL regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas définis les pesticides visés et qu'ils aient opté pour la faculté de limiter leur emploi à côté de leur interdiction pure et simple, qui eut été souhaitable.

### **Article 45 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article charge l'Administration de la nature et des forêts de contrôler la réalisation et le respect des plans de gestion, étant entendu qu'elle se situe à la fin du chapitre consacré aux zones protégées d'intérêt national.

Or, cette disposition est la même que celle concernant les zones protégées d'importance communautaire de l'article 37. Soit, il y a redondance, et cet article est inutile, soit il vise les seules zones protégées d'intérêt national auquel cas il convient de remplacer les termes « *mesures de gestion d'une zone Natura 2000* » par « *mesures de gestion d'une zone protégée d'intérêt national* ».

## **CHAPITRE 7 : ZONES PROTEGEES D'IMPORTANCE COMMUNALE**

### **Article 48 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL félicite les auteurs du projet de loi d'avoir allégé la procédure de désignation des zones protégées d'importance communale et salue la volonté du gouvernement d'encourager les communes à désigner de telles zones.

Par ailleurs, les instruments nouvellement introduits par le législateur notamment le droit de préemption sur les terrains sis dans les zones protégées d'importance communale devrait rendre la désignation d'une telle zone plus attractive pour les communes.

Sur le plan rédactionnel, le SYVICOL estime que l'alinéa 1<sup>er</sup> est superfétatoire dans la mesure où l'alinéa 2 précise que l'initiative de la désignation d'une zone protégée d'importance communale revient au collège des bourgmestre et échevins, et que d'après l'alinéa 4, la désignation d'une telle zone se fait par règlement communal.

Cette désignation fait l'objet d'une tutelle administrative, puisque le ministre approuve ou refuse la demande de classement, après avoir entendu le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles appréciera l'opportunité de la désignation d'une telle zone, et on aurait pu imaginer que son avis puisse être demandé par le collège des bourgmestre et échevins avant la transmission du dossier de classement au ministre pour approbation, les responsables communaux étant libres de poursuivre la procédure de désignation sur base de l'avis du conseil.

Le SYVICOL insiste sur l'importance que le contrôle du ministre se limite à un contrôle de la légalité de la demande de désignation, et regrette là encore que la réponse du ministre n'ait pas été enfermée dans un délai précis.

Le SYVICOL propose de modifier l'alinéa 4 pour tenir compte de la procédure d'élaboration des règlements communaux : « *en cas d'approbation du dossier par le ministre, **le dossier de classement est soumis au vote du conseil communal, qui peut adopter un règlement communal déclarant une partie du territoire communal zone protégée d'importance communale*** ».

Enfin, le texte prévoit qu'en cas de contradiction entre les dispositions d'un règlement communal sur la zone protégée d'importance communale et celles d'un autre règlement communal, les dispositions les plus sévères sont applicables.

Le SYVICOL constate de prime abord qu'il ne sera pas toujours aisé de déterminer entre deux dispositions a priori contradictoires, laquelle est la plus « sévère », ou plutôt celle qui est la plus restrictive ou qui protège davantage la nature.

Le SYVICOL se demande s'il appartient effectivement au pouvoir exécutif de légiférer sur un éventuel conflit entre deux règlements communaux, et si cela ne porte pas atteinte à l'autonomie communale, dans la mesure où les communes sont à même d'apporter le soin nécessaire à la rédaction du règlement instaurant la zone protégée d'importance communale pour qu'il ne contredise pas sa propre réglementation.

Le cas échéant, le SYVICOL propose de régler un éventuel conflit entre deux règlements en ayant recours à la règle régissant les conflits de loi, la situation passée demeurant régie par les anciennes dispositions tandis que les nouvelles ont vocation à s'appliquer pour l'avenir.

#### **CHAPITRE 7 bis : ZONES PROTEGEES AGREES**

##### **Articles 48 bis à 48 sexies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL s'inquiète des conséquences de l'introduction de zones protégées agréées sur la politique d'aménagement des communes. En effet, la création tous azimuts de zones protégées par des propriétaires privés risque d'entraver la réalisation de projets à plus large échelle sur des parties du territoire au milieu duquel se trouverait une telle zone.

Le SYVICOL ne voit pas l'intérêt de la création d'un instrument supplémentaire, parallèlement aux zones protégées communales. Pourquoi ne pas avoir incité les propriétaires privés à proposer aux communes la mise en place d'une zone protégée communale sur leur terrain ?

De cette manière, la protection des propriétaires de terrains bénéficiant d'un financement européen aurait été assurée, sans passer par la création superflue des zones protégées agréées qui peuvent menacer à terme la politique de développement de la commune.

En tout état de cause, le SYVICOL demande à ce que le ministre sollicite l'avis de la commune sur laquelle se trouve le terrain avant de statuer sur la demande d'agrément, l'article 48 quater devant être modifié en ce sens.

#### **CHAPITRE 8 : INTERDICTIONS POUVANT FRAPPER LES IMMEUBLES AVANT LE CLASSEMENT**

##### **Article 49 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL propose de remplacer le terme de « classement » par celui de « désignation », qui est plus en adéquation avec le reste des articles de la loi.

Le SYVICOL soutient cette disposition dans la mesure où elle doit permettre de sauvegarder les droits de tous les propriétaires concernés par la désignation d'une zone protégée, qui pourront se voir imposer des servitudes et charges sur base de l'article 44 de la loi.

Par contre, le SYVICOL considère que pour être efficace, cette notification devrait être obligatoire et ne pas constituer une simple faculté ni pour le ministre, ni pour le collège des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL souligne également que si un plan de gestion d'une zone protégée d'importance communautaire a comme finalité de grever la zone protégée de servitudes et de charges, cette zone devra alors être déclarée zone protégée d'intérêt national conformément à l'article 39 de la loi, de sorte que les intérêts des propriétaires qui seront informés de la proposition de désignation sont suffisamment sauvegardés par cette disposition.

#### **CHAPITRE 9 : PLAN NATIONAL CONCERNANT LA PROTECTION DE LA NATURE**

## **Article 51 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le nouvel article 51 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004 définit davantage les contours du futur plan national concernant la protection de la nature, en ce qu'il comprend notamment la contribution que les communes devront apporter à sa mise en œuvre, mais il présuppose nécessairement une augmentation des coûts financiers pesant sur les communes.

Dès lors, le SYVICOL juge essentiel que les communes soient étroitement associées à l'élaboration de ce plan national et que la contribution concrète des communes soit définie précisément et sur une base conventionnelle entre l'Etat et les communes.

## **CHAPITRE 9 BIS : DROIT DE PRÉEMPTION**

### **Article 52 bis et quater de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL prend acte de l'introduction dans la loi d'un droit de préemption notamment au profit des communes, en vue de faciliter l'acquisition de terrains à des fins de protection de la nature, de préservation des habitats d'espèces protégées, et de conservation des paysages.

Le SYVICOL constate néanmoins d'emblée que même si les auteurs du projet affirment avoir tiré la leçon des commentaires et avis émis par les intervenants dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le Pacte logement, force est de constater que le texte présente d'importantes lacunes, et qu'il se dégage l'impression que les auteurs du projet de loi n'ont pas osé trancher la question de l'étendue des droits conférés à chacun des pouvoirs préemptant.

Ainsi, le texte fait un amalgame entre tous les terrains situés dans l'emprise d'une zone protégée ou d'une réserve foncière de compensation environnementale, sur lesquels s'exerce indifféremment le droit de préemption de l'Etat – ce qui ressort de l'article 52 quater, qui reviendrait à la commune lorsque ce dernier n'en veut pas.

Or, il aurait appartenu aux auteurs du projet de loi de définir clairement quelle entité jouit d'un droit de préemption sur quels terrains, alors que dans la mesure du possible, il convient d'éviter une multiplication des titulaires de ce droit d'une part, pour préserver la cohésion de la politique en cette matière, et d'autre part, pour des raisons pratiques évidentes.

#### **1. Surfaces approuvées par le ministre sur base de l'article 57 quater**

Les réserves foncières de compensation environnementale sont dédiées à la réalisation de mesures compensatoires préalables pour compenser les effets écologiques négatifs de projets futurs.

L'article 52 ter excluant d'office les réserves foncières de compensation environnementale gérées par l'Administration de la nature et des forêts pour l'Etat et celles gérées par les communes, qualifiées de biens relevant du domaine privé de l'Etat et des communes, il subsiste dans les surfaces visées les réserves foncières pouvant être créées par d'« autres organismes », disposition à l'encontre de laquelle le SYVICOL exprime ses réticences en l'absence de précision sur l'identité de ces acteurs.

Or, l'instauration d'un droit de préemption sur ces terrains trahit d'une part une certaine défiance de l'Etat envers ces organismes auxquels il est pourtant prêt à accorder la faculté de créer une réserve foncière, et

d'autre part, il diminue l'intérêt de ce mécanisme qui vise précisément à mettre des terrains ciblés à la disposition des acteurs privés pour y réaliser leurs mesures compensatoires.

Le SYVICOL se demande finalement où est l'intérêt de faire peser sur ces terrains un droit de préemption, alors même que ceux situés en zone verte feront de toute façon l'objet d'une cession gratuite.

Dans ces conditions, le SYVICOL suggère de retirer purement et simplement les réserves foncières de compensation environnementale du champ d'application de l'article 52 bis.

## 2. Zones protégées agréées

Le SYVICOL rappelle qu'il s'est prononcé précédemment pour la suppression de la catégorie des zones protégées agréées.

Néanmoins et pour le cas où le législateur déciderait de maintenir ce dispositif, le SYVICOL préconise que le droit de préemption revienne à la commune sur le territoire de laquelle la zone protégée agréée respectivement la plus grande superficie de cette zone est située.

## 3. Zones protégées d'importance communale

Pour le SYVICOL, les communes devraient seules bénéficier d'un droit de préemption sur les terrains situés dans l'emprise d'une zone protégée d'importance communale qu'elle a désigné, et ce dans un souci de ne pas disperser le droit de préemption entre les deux acteurs principaux.

Concernant les terrains couverts à la fois par une zone protégée d'importance communale, et par une zone protégée d'intérêt national, le SYVICOL propose d'accorder un droit de préemption prioritaire à la commune, et donc en ordre subsidiaire à l'Etat, ce qui correspond à la seule hypothèse dans laquelle une pluralité d'acteurs pourrait éventuellement être envisagée.

## 4. Zones protégées d'importance nationale

Le SYVICOL partage naturellement l'avis que l'Etat seul doit exercer un droit de préemption sur les terrains sis dans une zone protégée d'importance nationale et renvoie à la solution évoquée ci-dessus en cas de concurrence entre deux zones protégées désignés par la commune et par l'Etat.

Les solutions préconisées visent à limiter au maximum les hypothèses dans lesquelles les droits de préemption reconnus aux pouvoirs préemptant entrent en conflit.

### **Article 52 ter de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Il y a lieu de rectifier le 7<sup>ème</sup> tiret de l'alinéa 3 – les aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 3, la définition des pouvoirs préemptant figurant à l'article 52 bis.

Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi les ventes publiques sont exclues du droit de préemption – le commentaire des articles reste muet à ce sujet, alors que cela pourrait constituer un moyen pour les propriétaires de contourner le droit de préemption des communes et de l'Etat.

### **Article 52 sexies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article semble protéger efficacement tant le vendeur, que l'acheteur d'un terrain sis dans une zone protégée, mais le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas également obliger le vendeur à informer

l'acquéreur que le terrain, objet de la vente, se situe dans une zone protégée – tel que cela est imposé pour les immeubles classés, par l'article 9 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.

En effet, ce terrain peut être l'objet d'interdictions ou de restrictions plus ou moins importantes dont l'acheteur pourrait n'avoir connaissance qu'une fois le compromis de vente signé, en présence supposée d'un vendeur de mauvaise foi.

#### **Article 52 septies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article impose au notaire en charge de la passation de l'acte notarié, diverses obligations envers les pouvoirs préemptant.

Les inconvénients pratiques et les inquiétudes soulevés par la Chambre des Notaires dans le cadre du projet de loi n°5696 sur le Pacte logement du 22 octobre 2008 demeurent d'actualité puisque dans la version actuelle du texte, les droits des pouvoirs préemptant se chevauchent.

Une réduction à minima des hypothèses dans lesquelles une pluralité de pouvoirs préemptant exerce leur droit est donc à privilégier.

#### **Article 52 octies et nonies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL réitère ses craintes exprimées dans son avis sur le projet de loi « Pacte logement » sur le délai endéans lequel la commune doit avoir fait connaître au notaire instrumentaire sa décision de préempter, et où il avait estimé « peu réaliste que cette procédure pourra être bouclée endéans le délai de 2 mois prévu par le projet de loi ».

Le SYVICOL rappelle qu'il s'était prononcé en faveur d'une réforme « de l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue de supprimer l'approbation ministérielle de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption ».

Finalement, le SYVICOL s'interroge sur l'efficacité du droit de préemption revenant au pouvoir « secondaire », en partant du postulat où l'Etat et une commune disposent chacun d'un droit de préemption.

En effet, selon les termes du projet de loi, le silence gardé par le pouvoir préemptant « prioritaire » pendant le délai d'un mois à partir de la confirmation de la réception d'un dossier complet, vaut renonciation à l'exercice de ce droit.

De fait, l'autorité qui pourrait exercer son droit de préemption subsidiairement par rapport à l'autre, se retrouve privée de ce droit, son délai pour préempter ayant expiré avec celui sanctionnant l'absence de décision du pouvoir préemptant « prioritaire ».

Cet exemple démontre, s'il en était encore besoin, l'inanité d'une multiplication des pouvoirs préemptant qui nuit non seulement aux transactions immobilières mais encore à ceux auquel le droit de préemption est censé profiter.

#### **Article 52 undecies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Il y a lieu de rectifier l'erreur matérielle concernant le renvoi à l'article 56 sexies, puisqu'il s'agit bien évidemment de l'article 52 sexies.

## **CHAPITRE 11 : CRITERES DE REFUS, D'AUTORISATION ET VOIES DE RECOURS**

### **Article 57 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Cet article vient préciser la nature et l'étendue des mesures compensatoires que le demandeur d'autorisation devra mettre en œuvre en cas d'atteinte à une zone protégée d'intérêt communautaire, à une zone verte, à des habitats de l'annexe 1 ou à des biotopes détaillés à l'annexe 9.

Le demandeur d'autorisation conserve théoriquement le choix d'apporter son propre terrain, dont la valeur écologique aura fait l'objet d'une évaluation, soit de recourir aux réserves foncières de compensation environnementale créés par l'Etat ou les communes (voir d'autres organismes) moyennant le paiement des frais réels.

Pourtant, l'alinéa 3 de l'article 57 sème le doute sur les intentions des auteurs, dès lors qu'il prévoit que « *le ministre peut prescrire que ces conditions soient observées, respectivement que ces mesures soient réalisées dans un endroit et dans un délai déterminé* ».

Certes, il s'agit d'inciter les promoteurs à recourir aux réserves foncières de compensations environnementales, mais le SYVICOL se demande si cela signifie également que le ministre peut librement imposer à un demandeur d'autorisation la réalisation de mesures compensatoires de préférence sur un terrain situé en zone verte et relevant d'une réserve foncière de compensation environnementale gérée par l'Administration de la nature et des forêts, ledit terrain lui étant ensuite cédé gratuitement après un certain délai.

Une telle carte blanche ne devrait pas être laissée au pouvoir réglementaire, et le SYVICOL demande à ce que l'endroit visé par le texte soit précisé – par exemple, même secteur écologique, ou à défaut secteur limitrophe, terrain comprenant des biotopes et habitats de valeur écologique équivalente aux biotopes et habitats supprimés, habitats identiques aux habitats endommagés ou détruits.

Pareillement, le SYVICOL s'interroge sur l'opportunité d'imposer au demandeur d'autorisation la réalisation des mesures compensatoires dans un délai déterminé, alors que le principe de simultanéité introduit par l'article 17 de la future loi implique que le demandeur d'autorisation doit réaliser les mesures compensatoires en même temps que le projet pour lequel elles ont été prescrites.

Le texte du projet de loi introduit un droit de cession au profit des communes ou de l'Etat sur les terrains sis en zone verte sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées.

Là encore, les auteurs du projet de loi ont manqué l'occasion de se rapprocher de l'objectif de transparence et de prévisibilité annoncé, puisque le droit de cession semble s'opérer indifféremment au profit de la commune concernée ou de l'Etat, sans qu'aucune clé de répartition entre ces deux opérateurs n'ait été prévue.

Le SYVICOL est d'avis que le terrain cédé doit l'être au profit de la commune sur le territoire de laquelle il est situé, la commune étant la mieux placée pour apprécier la situation du terrain cédé, et d'autre part elle ne souffre pas le reproche d'être à la fois le pouvoir décisionnaire et intéressé par une cession.

Cependant, et le commentaire des articles le souligne à juste titre, cette cession ne sera pas à terme neutre pour les finances des communes, dans la mesure où elles seront amenées à assumer l'entretien de ces habitats à la suite du demandeur d'autorisation.

Le budget des communes n'étant pas extensible et les charges pesant sur elles ne cessant d'augmenter, le SYVICOL est d'avis que les communes devraient pouvoir décliner en cas de besoin la cession instituée en leur faveur, et ce au profit de l'Etat.

Le SYVICOL préconise partant une distribution des terrains cédés comme suit :

- S'agissant d'un terrain sis en zone verte propre au demandeur d'autorisation et ne faisant pas partie d'une réserve foncière de compensation environnementale, le droit de cession s'opère au profit de la commune, qui peut le décliner au profit de l'Etat.
- S'agissant d'une surface approuvée par le ministre sur base de l'article 57 quater, le droit de cession s'opère au profit de l'Etat ou de la commune concernée suivant que la réserve foncière de compensation environnementale est gérée par l'Etat ou une commune respectivement un syndicat de communes.

Ensuite, le SYVICOL doit remarquer que les mesures compensatoires réalisées en vertu d'une autorisation ministérielle prise sur base de l'article 12 bis pour corriger les effets négatifs d'un plan ou projet portant atteinte à une zone protégée d'intérêt communautaire, ne sont pas concernés par ce droit de cession. Est-ce bien là l'intention des auteurs du projet de loi ?

Sur le plan purement rédactionnel, il y a lieu d'éliminer la redondance « en vertu » et de remplacer la seconde expression par « prise sur base de », à la première phrase de l'alinéa 4. De même, à l'alinéa 8, le texte présente une incohérence alors que l'« affiche pré mentionnée » à laquelle il est fait référence a été supprimée avec la réécriture de l'article 57.

Enfin, le SYVICOL constate que les auteurs du projet de loi ont omis de préciser les modalités de fonctionnement du registre instauré au dernier alinéa, puisque l'on ignore quel service sera chargé de sa gestion, si ce registre pourra être consulté par les demandeurs d'autorisation, par les communes, etc.

#### **Article 57 ter de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL propose de remplacer les expressions « peut déterminer » et « peut définir » par « détermine » et « définit ».

#### **Article 57 quater de la future loi modifiée du 19 janvier 2004**

Le SYVICOL salue la possibilité offerte aux communes de créer sur leur territoire des réserves foncières spécialement destinées à accueillir des mesures compensatoires préalables, réalisées soit par l'autorité publique, soit par des acteurs privés, afin d'endiguer l'acquisition anarchique de terrains et la spéculation immobilière.

Cette possibilité est également réservée par le législateur à d'« autres organismes », ceux-ci restant à préciser par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL désapprouve cette disposition, dans la mesure où les réserves foncières de compensations environnementales devraient rester un outil à la disposition des pouvoirs publics qui mettent en œuvre le plan national concernant la protection de la nature.

En outre, les alinéas 1 et 2 du texte sont contradictoires, puisque pour ce qui est des communes et de l'Etat, les mesures compensatoires préalables se feront au travers de la création d'une réserve foncière de

compensation environnementale (emploi des termes « et/à cet effet »), tandis que pour les « autres organismes », la création d'une telle réserve ne sera pas un prérequis pour la réalisation de mesures compensatoires préalables (emploi de la conjonction « ou »).

Pour ces motifs, le SYVICOL demande la suppression pure et simple de l'alinéa 2 de cet article.

Le SYVICOL regrette par ailleurs que le texte impose des conditions strictes au niveau du personnel communal, alors que cela exclura nécessairement certaines communes qui ne peuvent pas se permettre d'engager respectivement d'affecter du personnel uniquement à la gestion de ces activités ou ne peuvent pas adhérer à un syndicat prenant en charge cette mission.

Le SYVICOL se demande si les communes ne disposant pas de personnel propre ou ne pouvant pas adhérer à un syndicat, par exemple pour des raisons géographiques, ne pourraient pas signer une convention de coopération avec un tel syndicat, du moins pendant une période de transition.

Le cas échéant, on aurait pu prévoir que les communes puissent se faire aider en cas de besoin par les services de l'Administration de la nature et des forêts qui effectuent ce travail pour l'Etat, notamment pour ce qui est du personnel scientifique.

Ensuite, le SYVICOL constate que le ministre sera amené à approuver deux fois les mesures compensatoires, une première fois préalablement à leur réalisation, puis une fois réalisées.

Le SYVICOL ne voit pas la nécessité d'un double aval du ministre, de sorte que la procédure est simplifiée si après la réalisation des mesures compensatoires, celles-ci sont directement enregistrées au registre prévu à l'article 57, sans passer par une deuxième approbation formelle.

Finalement, pour lever l'ambiguïté qui pèse sur le dernier alinéa de cet article, le SYVICOL suggère de préciser que les mesures auxquelles un demandeur d'autorisation peut avoir recours font partie intégrante d'une réserve foncière de compensation environnementale.

#### **Article 60 de la loi du 19 janvier 2004**

Si le gouvernement souhaite renforcer le rôle des communes dans le domaine de la protection de la nature, au moins un représentant du SYVICOL devrait siéger au Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

#### **Modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement**

L'éligibilité pour l'aide au coût d'investissement en matière d'éducation à l'environnement (article 4, point c)-a) de la loi modifiée du 31 mai 1999) devrait être aussi étendue aux communes et ne pas être réservée exclusivement aux syndicats de communes et aux parcs naturels.

Le SYVICOL propose de rajouter un point supplémentaire à l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999, afin d'aider financièrement les communes à adhérer soit à un syndicat de parc naturel, soit à un syndicat de communes ayant pour attribution la protection de la nature. Il est ainsi proposé que le fonds pour la protection de l'environnement prenne en charge 50 % du coût d'adhésion à un tel syndicat.

Enfin, le SYVICOL propose de modifier l'article 6 de la loi modifiée du 31 mai 1999 en améliorant la gouvernance du comité de gestion du fonds pour la protection de l'environnement par l'inclusion d'un représentant du SYVICOL. En effet, le recours à l'expertise et la prise en compte de l'opinion d'un représentant des communes apporterait une vraie valeur ajoutée lors de l'appréciation des dossiers soumis au comité.

---

Luxembourg, le 18 février 2013