



Avis de natur&emwelt a.s.b.l. du 03/07/2024

concernant le projet de loi 8308 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (13/09/2023) et les amendements gouvernementaux y relatifs (02/10/2023)

Le projet de loi vise notamment à simplifier des procédures d'autorisation dans le domaine de la protection de la nature. En introduisant le concept « Natur auf Zeit » et le recours en réformation, les auteurs comptent modifier la loi concernant la protection de la nature de manière non négligeable.

Bien que natur&emwelt a.s.b.l. puisse soutenir la volonté générale de simplification des procédures, il y a toujours un risque que cela entraîne un affaiblissement de la nature, déjà en mauvais état au Luxembourg¹.

La priorité gouvernementale doit se concentrer sur le renforcement des espèces et des habitats, et non sur le démantèlement des instruments de la protection de la nature.

Ad article 2: « Natur auf Zeit »

Avec cet article, les auteurs veulent introduire la possibilité de réduction, destruction ou dégradation de biotopes, s'ils se trouvent dans une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Même si l'introduction du concept de « nature temporaire » (« Natur auf Zeit ») peut paraître tentante, il risque pourtant d'entraîner une destruction de la nature et soulève de nombreuses questions.

Dans un contexte de crise climatique et de grande pénurie de verdure, spécialement en milieu urbain, comment garantir une extension de l'infrastructure verte dans les agglomérations ? Quelle sera la procédure à suivre en cas de présence d'espèces hautement protégées ou d'habitats prioritaires, pour la protection desquels le Luxembourg s'est engagé au niveau communautaire et international ? De plus, les quelques exemples à l'étranger qui appliquent déjà un concept de « nature temporaire » montrent que cela ne conduit pas forcément à une simplification des procédures².

En l'absence de détails – les auteurs renvoient vers un règlement grand-ducal fixant les modalités pratiques de cette approche, qui n'a pas encore été publié – natur&emwelt a.s.b.l. ne peut pas approuver cet article. Le développement de la nature et le renforcement des espèces doivent être une priorité absolue, que ce soit en zone verte ou dans le périmètre de construction.

¹ Observatoire de l'environnement naturel (2022): Rapport 2017-2023, Luxembourg. (https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/observatoire_environnement_naturel/)

² Stiftung Rheinische Kulturlandschaft (2019): Natur auf Zeit - Rechtliche und fachliche Rahmenbedingungen, Bonn. (<https://www.bfn.de/natur-auf-zeit>)

natur&mwelt a.s.b.l. n'est pourtant pas opposé à l'amélioration des procédures et mesures de compensation pour permettre les constructions nécessaires, tout en protégeant et en renforçant les espèces présentes et en développant la nature. Nous rappelons que la compensation doit se faire aussi près que possible de la destruction, dans un environnement similaire, et doit être suivie et contrôlée par l'administration en charge.

Ad article 5 : Validité d'autorisation de 3 ans

(1) natur&mwelt a.s.b.l. ne s'oppose pas à une augmentation de la durée de validité de l'autorisation de deux à trois ans.

(2) Nous sommes cependant d'avis qu'une prolongation de trois ans conduit à une autorisation trop longue, à savoir de six ans, et demandons ainsi de ne pas changer les dispositions concernant la prorogation, actuellement fixée à deux prolongations d'un an possibles. Une autorisation de trois ans donne suffisamment de temps au demandeur et permet également à l'autorité de procéder à des ajustements après trois ans si nécessaire.

Ad article 7: pools compensatoires communaux

(1) natur&mwelt a.s.b.l. soutient la volonté de rapprocher les mesures des projets pour lesquels les compensations ont été prescrites, ainsi que la possibilité de pools compensatoires communaux. Nous tenons pourtant à noter que de nombreuses communes n'ont pas forcément les compétences et les moyens pour créer des propres pools. Il importe que la qualité de la compensation soit garantie et suivie et contrôlée par l'administration en charge. Outre la proximité géographique entre la destruction et la compensation, le même secteur écologique est aussi un critère important.

(2) Compte tenu de l'importance de cet organe, de sa représentation large du secteur de la protection de l'environnement et de ses remarques toujours pertinentes, nous demandons à ce que l'Observatoire de l'environnement continue à être consulté pour son avis. Dans la situation actuelle, ses missions et ses moyens financiers et personnels doivent être développés et non réduits.

Ad article 9 : Introduction du recours en réformation

(1) En matière de protection de la nature, le législateur a abandonné le recours en réformation avec la loi du 18 juillet 2018 et introduit le recours en annulation afin de limiter l'appréciation de la légalité aux juridictions administratives. natur&mwelt a.s.b.l. a soutenu cette décision, qui renforçait l'avis des experts en matière de l'environnement. Avec une réintroduction du recours en réformation dans les matières de protection de la nature, le pouvoir des juridictions est renforcé, sachant qu'elles ne sont pas les experts du terrain en matière de protection de la nature. Même s'il est compréhensible que les auteurs cherchent à raccourcir les délais des jugements, cela ne doit en aucun cas entraîner un affaiblissement de la protection de la nature. natur&mwelt a.s.b.l. voit plus de risques que d'améliorations dans cette proposition et ne peut ainsi l'approuver.

Nous aimerions aussi attirer l'attention sur l'avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils qui développe à ce sujet³:

« L'OAI tient à souligner que la différence entre le recours en réformation et le recours en annulation a fait l'objet de nombreux commentaires de juristes, encore récemment et ce publiquement. Le recours en réformation confère au juge administratif le pouvoir de réformer une décision, donc de l'adapter au lieu de se limiter à l'annuler et le renvoyer à la même instance administrative pour refonte complète. Ainsi, le juge – au-delà du contrôle à opérer dans le cadre du recours en annulation – contrôle également l'opportunité de la décision et peut substituer sa propre appréciation à celle de l'administration.

Les deux types de recours présentent des forces et faiblesses.

Le recours en réformation permet de rendre possible une vue indépendante sur le dossier du fait de l'intervention du juge. En outre, ce recours favorise un gain de temps de procédure, par rapport au recours en annulation où l'affaire est renvoyée à l'autorité compétente qui doit prendre une nouvelle décision conforme au jugement. Néanmoins, le recours en réformation peut présenter le risque d'ignorer la pertinence d'arguments énoncés par l'Administration compétente, car le juge examine le dossier avec les mêmes pouvoirs que cette Administration ayant pris la décision initiale.

Quant au recours en annulation, il empêche le risque que des arguments scientifiques pertinents soient réformés par inadvertance, mais d'autre part des arguments paraissant injustifiés de l'Administration compétente peuvent perdurer en procédure. »

(2) natur&ëmwelt a.s.b.l. félicite les auteurs pour l'ouverture du recours aux associations et organisations réputées avoir un intérêt personnel.

Ad article 10 : clôtures (exemptées de l'obligation d'autorisation)

La liste des éléments exempts de l'obligation d'autorisation inclus notamment des clôtures. Vu qu'elles peuvent avoir un impact négatif sur la faune sauvage, natur&ëmwelt a.s.b.l. tient à rappeler qu'il faut veiller à ce que les bonnes conditions de déplacement soient garanties.

Remarques finales

Les annonces gouvernementales suite au « Landwirtschaftsdësch » et dans le discours sur l'état de la nation interpellent natur&ëmwelt a.s.b.l. quant à une éventuelle dilution de la loi de la protection de la nature dans les mois et années à venir, par exemple par : l'introduction de nouvelles définitions des activités en relation avec une exploitation agricole, l'introduction du principe « silence vaut accord », la fusion des procédures PAG et PAP, l'introduction du principe « compensation une fois pour toutes » et l'augmentation de deux à quatre hectares pour obligation d'une étude d'impact environnementale.

Nous attendons du ministre de l'environnement un renforcement et non un démantèlement des lois environnementales !

³ OAI (2024) : Avis sur le projet de loi 8308 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, Luxembourg (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0145/153/291532.pdf>).