

Projet de loi

concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et modifiant

- 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;**
- 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts ;**
- 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(20 février 2018)

Par dépêche du 5 janvier 2018, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'environnement lors de sa réunion du 3 janvier 2018.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Les avis complémentaires de la Chambre des métiers et du Syndicat des Villes et Communes (SYVICOL) ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 23 janvier et 12 février 2018.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

Au point 1° de l'article 3, le Conseil d'État regrette que les auteurs maintiennent la notion de « zone verte », étant donné que cela amène, à moyen terme, à une profusion de termes désignant la même situation. Aucune observation n'est à formuler concernant les modifications entreprises.

Étant donné que les auteurs précisent au point 11° de l'article 3 la définition du « secteur écologique » par une carte du territoire en annexe 6 déterminant les cinq secteurs écologiques du pays, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Au point 12° de l'article 3, les auteurs expliquent avoir repris les définitions de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ; or, la définition de « l'état de conservation d'un habitat naturel » du projet de loi sous avis diverge toujours légèrement du texte de la directive. Le Conseil d'État demande aux auteurs de reprendre ce dernier sans ajout. C'est sous cette condition que l'opposition formelle de l'avis initial peut être levée.

Au point 15° de l'article 3, à l'instar de l'observation formulée à l'alinéa précédent, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer l'ajout « état qui résulte de » qui ne figure pas à l'article 1^{er}, lettre i), de la directive 92/43/CEE.

Au point 29° de l'article 3, les auteurs expliquent avoir repris la définition de la notion d'« écosystème » de la Convention sur la diversité biologique à laquelle le Luxembourg est partie¹. Le Conseil d'État demande aux auteurs de reprendre, mot à mot, la définition du texte de la Convention et de ne pas procéder à des adaptations textuelles.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

Les auteurs suppriment les zones protégées d'intérêt communal de la première version du projet de loi, estimant que les zones de servitudes « urbanisation », prévues par l'article 30 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, peuvent d'ores et déjà fixer des « servitudes limitant l'usage du sol et les activités y admises dans un but de développement durable ». La solution retenue par les auteurs présente l'avantage de ne pas multiplier les procédures et de concentrer les occupations du sol dans un instrument unique, le plan d'aménagement général d'une commune. La loi ne peut se référer à une norme inférieure. La notion de « zone de servitude « urbanisation » » n'est pas définie dans la loi, mais dans le règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017. Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de ne pas mentionner les zones de servitude « urbanisation » à l'article 5, paragraphe 3, mais d'y intégrer un renvoi à l'article 9 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Cet article constitue la base légale du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017. Une définition des deux zones de servitude « urbanisation » spécifiques prévues aux articles 17 et 27 du projet de loi sous avis est à intégrer dans le règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017.

Amendement 5

Au paragraphe 2 de l'article 6, l'avant-dernière phrase dispose que le logement intégré peut être donné en location « en faveur d'un membre participant à l'exploitation » ou « du personnel de l'exploitation ». Le

¹ Ratifiée par la loi du 4 mars 1994 portant approbation de la Convention sur la diversité biologique.

Conseil d'État s'interroge sur les raisons ayant amené les auteurs à limiter le lien juridique liant le propriétaire au résidant du logement à la location, alors que d'autres liens juridiques, comme la mise à disposition à titre gratuit, sont envisageables. Le Conseil d'État demande aux auteurs d'omettre la référence à la location et d'écrire « à condition de n'être destiné qu'au logement d'un (...) ». Concernant, ensuite, la notion de « membre de l'exploitation », le Conseil d'État n'est pas certain de comprendre ce que les auteurs entendent par cette expression. S'il s'agit du co-exploitant, il y a lieu d'utiliser ce terme. S'il s'agit d'un membre de la famille participant à l'exploitation, il y a lieu d'ajouter « de la famille » derrière le terme « membre ».

Au paragraphe 6 de l'article 6, les auteurs ont ajouté un bout de phrase suivant lequel « les autorisations sont liées à la condition que les constructions et installations ne servent qu'à l'usage autorisé ». Le Conseil d'État se demande ce que cet ajout est supposé signifier. S'il s'agit uniquement de rappeler que les autorisations ne peuvent pas être demandées pour autre chose que la finalité réelle de la construction projetée, l'ajout est superfétatoire. Si, néanmoins, les auteurs entendent dire par là que l'autorisation perd ses effets lorsque la finalité de la construction change, se pose la question de la procédure qui sera suivie dans ce cas de figure. De quelle manière le contrôle sera-t-il effectué ? Les constructions devront-elles être démolies si l'usage est modifié ? Si, par exemple, une exploitation agricole comprend un logement intégré, ce logement devra-t-il être détruit lorsque la personne qui y réside ne collabore plus à l'exploitation agricole ? Le Conseil d'État demande aux auteurs d'enlever cet ajout sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, les auteurs ont supprimé l'ancien paragraphe 7. Cette suppression pure et simple signifie que l'implantation, par les communes, de mobilier (p.ex. bancs, poubelles) et d'aires de jeux est, dans la nouvelle version du projet de loi, soumise à l'autorisation préalable du ministre. L'autorisation de ces constructions est réglée par le paragraphe 3 en combinaison avec le paragraphe 6 de l'article 6. L'opposition formelle du Conseil d'État peut être levée.

Suite à l'omission de l'ancien paragraphe 9 de l'article 6, l'opposition formelle du Conseil d'État peut être levée.

Amendements 6 à 8

Sans observation.

Amendement 9

Étant donné que les auteurs suppriment le paragraphe 3 de l'article 12, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 10

Sans observation.

Amendement 11

Étant donné que les auteurs suppriment le point f) du paragraphe 1^{er} de l'article 14, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 12

La reformulation du paragraphe 1^{er} de l'article 15 lui enlève son caractère incertain et le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 13

Sans observation.

Amendement 14

Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle à l'endroit de l'amendement 4 et demande aux auteurs de ne pas se référer à la servitude « urbanisation » et d'intégrer une définition de la zone de servitude « urbanisation – biotopes et habitats des espèces » dans le règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017. Les auteurs introduisent au paragraphe 3 de l'article 17 le droit pour les communes de fixer – par le biais d'une personne agréée – le besoin de compensation pour une surface à urbaniser. Les auteurs n'expliquent pas ce choix qui multiplie les acteurs pouvant évaluer l'attribution des éco-points. S'agit-il vraiment d'une plus-value, sachant que le ministre devra toujours aviser le projet de la « servitude urbanisation » et dès lors procéder à l'examen des éco-points et du besoin de compensation ?

Amendements 15 et 16

L'expression « en supplément de » est superfétatoire et dès lors à supprimer.

Amendement 17

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'égard de l'amendement 14.

Amendements 18 et 19

Sans observation.

Amendement 20

Étant donné que les auteurs suppriment le paragraphe 7, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 21

Étant donné que les auteurs suivent les observations du Conseil d'État, les deux oppositions formelles peuvent être levées.

Amendements 22 à 28

Sans observation.

Amendement 29

Étant donné que les auteurs suivent l'observation du Conseil d'État, l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 30

Étant donné que les auteurs suppriment les articles relatifs aux zones protégées d'intérêt communal, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendements 31 et 32

Sans observation.

Amendement 33

Étant donné que les auteurs suivent les observations du Conseil d'État, les deux oppositions formelles peuvent être levées.

Amendement 34

Le paragraphe 7 de l'article 59 prévoit que le ministre vérifie si le dossier est complet. À défaut d'être complet, le ministre peut solliciter des informations ou études supplémentaires. Vu que le paragraphe 1^{er} définit les documents qui doivent être joints à la demande, la seule « étude » qui peut être demandée de manière facultative par le ministre est l'étude d'impact visée au paragraphe 4. Le Conseil d'État demande aux auteurs de se référer expressément à l'étude d'impact pour éviter une interprétation suivant laquelle d'autres études, qui ne sont pas mentionnées dans l'article, pourraient également être demandées. Aucun délai n'est fixé pour la remise des informations ou de l'étude d'impact. Le délai prévu à l'article 60, paragraphe 1^{er}, ne commence dès lors pas à courir.

Étant donné que les auteurs suppriment l'obligation d'affichage du « résumé » de la demande à la commune, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 35

Le Conseil d'État estime que le paragraphe 2 de l'article 60, alinéa 1^{er}, comprend un problème de formulation et propose de rédiger le paragraphe comme suit :

« La décision portant autorisation ou refus d'autorisation est notifiée au demandeur d'autorisation et transmise, pour affichage en cas d'autorisation, aux autorités communales sur le territoire desquelles se situe la construction ou l'activité projetée. »

Le Conseil d'État constate que, suivant le dernier alinéa du paragraphe 2, seules les autorisations en vue d'une construction sont à afficher à l'endroit de la construction projetée.

Le délai de recours à l'encontre des autorisations commence à courir à partir du moment de l'affichage à la maison communale. Le demandeur qui

n'entreprend pas les diligences nécessaires en vue d'afficher l'autorisation près de la construction projetée n'est donc pas soumis à sanction, dans la mesure où le délai de recours commence néanmoins à courir à l'égard des personnes tierces intéressées. Le Conseil d'État demande aux auteurs d'y remédier et de prévoir que le délai de recours ne commence à courir qu'à partir du moment où les dispositions du paragraphe 2, dernier alinéa, ont été respectées.

Amendement 36

Étant donné que les auteurs suppriment la référence aux « infractions » du paragraphe 3 de l'article 61, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 37

Les auteurs reviennent vers la formulation de l'article 56 de la loi à abroger ; le Conseil d'État peut dès lors lever son opposition formelle.

Amendement 38

Suite à la recommandation du Conseil d'État, les auteurs ont modifié la structure de la section relative aux mesures compensatoires.

L'ancien article 60.2. est intégré au paragraphe 2 du nouvel article 63. Les auteurs ont remplacé les termes « peut déterminer » par « détermine » à la première phrase. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État note que les auteurs ont suivi sa recommandation de reformuler la deuxième phrase de ce qui constitue désormais le paragraphe 2 de l'article 63. Le terme choisi, en l'occurrence le terme « élément », n'est cependant pas approprié, sachant qu'un « élément » est, suivant la définition lexicologique, « chacune des choses dont la combinaison, la réunion forme une autre chose, un tout ». Si seuls les arbres sont concernés, il convient de mentionner expressément la circonférence des arbres dans l'article.

Amendement 39

Sans observation.

Amendement 40

Les auteurs précisent à l'article 64 que les pools compensatoires régionaux sont facultatifs. Par conséquent, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 41

Sans observation.

Amendement 42

Les auteurs suppriment à l'article 66 le paragraphe 3. L'opposition formelle du Conseil d'État peut, par conséquent, être levée. Étant donné que

les auteurs renoncent désormais à la publicité des mesures compensatoires réalisées sur les terrains, il appartient au vendeur du terrain, en application de son obligation d'information, d'en informer l'acquéreur.

Amendements 43 et 44

Sans observation.

Amendement 45

Les auteurs reviennent à la formulation de l'article 57, alinéa 5, de la loi à abroger. Par conséquent, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 46

Étant donné que les auteurs suppriment l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 74, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 47

Cet amendement introduit un nouvel article, en l'occurrence l'article 75, dans le projet de loi qui détermine pour chaque infraction la peine.

Concernant le point 17° du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate qu'il ne vise que les manifestations sportives. Une « autre activité de loisir », activité incompatible avec les objectifs de protection des zones Natura 2000, dont il est question à l'article 15, ayant une incidence significative sur l'environnement, ne tombe dès lors pas sous le champ d'application de ce point, mais est visée par le point 5° du paragraphe 2. Le Conseil d'État se demande si cette différenciation de régime est justifiée, étant donné que d'autres « activités de loisir », comme par exemple une fête d'une grande envergure, peuvent avoir un impact au moins aussi important sur une zone Natura 2000 qu'une activité sportive.

Amendement 48

Cet amendement règle la perception des avertissements taxés et s'inspire de l'article 48 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendements 49 à 51

Sans observation.

Amendement 52

Les auteurs suppriment l'article 70.4. suivant lequel l'article 5 du projet de loi n'est pas applicable aux projets d'aménagement général « entrés en procédure ». Aux termes de la nouvelle version, seront donc soumis au ministre les plans d'aménagement général non encore définitivement approuvés par le conseil communal au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le Conseil d'État se demande de quelle manière le nouveau système s'agencera avec les procédures en cours, mais non encore définitivement votées. L'article 5 du projet sous avis dispose que,

suite à l'accord donné par le conseil communal en vertu de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les projets y énumérés sont transmis endéans quinze jours au ministre, qui dispose de quatre mois pour statuer. Or, quels seront les délais applicables aux projets d'aménagement général déjà soumis au vote de l'article 10 précité avant l'entrée en vigueur de la future loi, mais non encore définitivement approuvés ? La suppression de la disposition transitoire est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Il préconise que les auteurs reviennent à la formulation précédente, tout en précisant que seuls sont exclus les projets d'aménagement général ayant fait l'objet du vote prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 avant l'entrée en vigueur de la future loi.

Amendements 53 à 59

Sans observation.

Observation ponctuelle relative au texte coordonné

Le Conseil d'État n'a pas vérifié l'exactitude du texte coordonné qui lui a été fourni, mais entend faire l'observation ponctuelle suivante :

En rapport avec l'amendement 5

Le Conseil d'État note à l'article 6, paragraphe 7, que la dernière phrase, telle qu'elle figure dans le texte coordonné, est incomplète.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les subdivisions complémentaires en lettres alphabétiques sont à rédiger en ayant recours uniquement à une parenthèse fermante placée après la lettre, pour lire par exemple « a), b), c), ... ».

Il y a lieu d'écrire « Office national du remembrement ».

Amendement 2 portant sur l'article 3

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « Au sens de la présente loi ». Ces mêmes termes sont à supprimer au point 26°, car superfétatoires.

Au point 12°, il est indiqué d'écrire « ... qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles, dont les habitats d'intérêt communautaire listés en annexe 1 ; »

Amendement 5 portant sur l'article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État tient à soulever que lorsque le terme « notamment » a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter pour être superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il convient d'écrire « à l'alinéa 1^{er} » et non pas « au 1^{er} alinéa ».

Amendement 34 portant sur l'article 59 (ancien article 57.1)

Il convient d'employer la forme abrégée « Art. » pour désigner l'article dont question en écrivant « **Art. 59. Dossier de demandes d'autorisation** ».

Au paragraphe 3, première phrase, il faut insérer une virgule entre les termes « l'article 17 » et les termes « paragraphe 1^{er} ».

Au paragraphe 3, deuxième phrase, le point entre le chiffre « 28 » et la virgule est à omettre.

Amendement 35 portant sur l'article 60 (ancien article 57.2)

Il convient d'employer la forme abrégée « Art. » pour désigner l'article dont question en écrivant « **Art. 60. Délivrance d'autorisation** ».

Au paragraphe 1^{er}, il est recommandé d'écrire « trois mois » en toutes lettres.

Amendement 36 portant sur l'article 61 (ancien article 58)

Au point 2°, remplaçant le paragraphe 3, dernière phrase, il y a lieu d'écrire « se fait » et non pas « se fera ».

Amendement 37 portant sur l'article 62 (ancien article 59)

Il convient d'employer la forme abrégée « Art. » pour désigner l'article dont question en écrivant « **Art. 62. Refus d'autorisation** ».

Amendement 38 portant sur l'article 63 (ancien article 60.1)

Il y a lieu d'insérer des virgules après les termes « l'article 28 » et après les termes « paragraphe 3 ».

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il faut lire « en vertu des articles 6 et 7 ».

Amendement 47 portant sur l'article 75

Aux points 12, 23 et 30, les termes « viole une [les] » sont à remplacer par les termes « contrevient à une [aux] ».

Au point 19°, il y a lieu d'écrire « et sous réserve des dérogations prévues aux paragraphes 2, 3 et 5 de l'article 17 ».

Amendement 48 portant sur l'article 76

À l'alinéa 2, deuxième phrase, le Conseil d'État tient à souligner que lorsque le terme « notamment » a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter pour être superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Amendement 54 portant sur l'annexe 1

Au point 4. du tableau intitulé « Annexe 1, Habitats d'intérêt communautaire de l'annexe I de la directive 92/43/CEE présents au Luxembourg », l'attribut « tempéré » s'accorde au masculin pluriel pour lire « Landes et fourrés tempérés ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 février 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes