



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Troisième Plan national concernant la protection de la nature (2022-2030)

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

L'article 47, paragraphe 1, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dispose que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions établit, en collaboration avec d'autres administrations nationales, les communes, les syndicats des communes et les milieux concernés, un plan national concernant la protection de la nature (PNPN). Cinq ans après l'approbation de ce plan, le ministre décide s'il doit faire l'objet d'une révision générale.

Le PNPN est un instrument stratégique et un programme d'action pour la mise en œuvre de la politique sur la protection de la nature, et sa réalisation est à considérer d'utilité publique. Ainsi, le deuxième Plan national concernant la protection de la nature (PNPN 2) étant venu à échéance en 2021, la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a décidé de lancer la procédure de révision du PNPN 2 qui a abouti à la proposition de texte du PNPN 3 sous avis.

En date du 10 octobre, le gouvernement a lancé une consultation publique sur le Portail national des enquêtes publiques et sur le portail du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable invitant toute personne intéressée à fournir ses commentaires concernant le contenu du PNPN 3 jusqu'au 8 novembre 2022.

Le 10 octobre dernier, le SYVICOL a reçu une lettre d'invitation du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable pour un atelier sur le troisième Plan national concernant la protection de la nature (PNPN 3) qui s'est tenu le 21 octobre 2022. Le SYVICOL remercie Madame la Ministre pour cette invitation. Cependant, puisque la participation à ce workshop était restreinte à un nombre prédéfini de participants, le SYVICOL n'a malheureusement pas pu y participer puisque toutes les places étaient prises lors de son inscription. Il n'a pas non plus été demandé en son avis par lettre officielle, même si une grande partie des objectifs et mesures contenues dans le PNPN 3 seront à réaliser par ou à l'aide des communes.

Pour cette raison, il se permet de s'autosaisir et de transmettre ses remarques ci-après dans le cadre de la consultation publique mentionnée ci-avant.

Trois documents sont disponibles dans le cadre de l'enquête publique : un document de base récapitulant le cadre légal, les obligations et engagements nationaux et internationaux ainsi que l'état actuel de la nature, l'ébauche du nouveau PNPN 3 et l'avis de l'Observatoire de l'Environnement naturel contenant une évolution du PNPN 2 et des suggestions relatives à l'orientation du PNPN 3.

L'avis de l'Observatoire de l'Environnement naturel dresse un bilan plutôt positif de la mise en œuvre du PNPN 2, sans pour autant laisser penser que les travaux au profit de la protection de



la nature et de la conservation de la biodiversité soient achevés. Tout au contraire, l'Observatoire observe que « les efforts [déjà entamés] méritent d'être continués voire augmentés considérablement, tout en garantissant les ressources humaines et les moyens budgétaires appropriés, afin d'atteindre l'objectif d'état de conservation favorable des éléments de la biodiversité de manière conséquente. »¹

Les quelques remarques du SYVICOL se concentreront sur le document d'ébauche pour le troisième Plan national concernant la protection de la nature – Stratégie 2022-2030, qui énumère les objectifs à réaliser jusqu'en 2030 et précise les mesures quantifiables à mettre en œuvre d'ici 2026 pour atteindre ces objectifs. Les communes sont plus particulièrement concernées par les engagements pris au niveau du plan de restauration de la nature, dont les actions à réaliser et les mesures à atteindre d'ici à 2026 sont plus amplement détaillées aux pages 21 à 24 du PNPN 3.

2.7. Verdir les zones urbaines et péri-urbaines et 2.8. Limiter l'artificialisation des sols et restaurer les écosystèmes des sols

Comme le soulignent à juste titre les auteurs du texte, les espaces verts urbains et plus précisément leur conservation et protection, se trouvent de plus en plus en concurrence avec le besoin croissant de terrains nécessaires pour combler la pénurie de logements pour une population urbaine qui ne cesse d'augmenter au Luxembourg.

La volonté des auteurs du projet de plan, sous le point 2.7, de stopper la perte nette d'espaces verts urbains et de couvert boisé urbain d'ici 2030 – ceci par rapport à 2021 – et d'assurer un minimum de 5,6 % de couvert boisé urbain dans toutes les villes, villages et banlieues d'ici 2030, lu conjointement avec l'intention de limiter l'artificialisation du sol sous le point 2.8, risque d'entraver le développement urbain et la création de logements dans les villes et villages, ce d'autant plus que les mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs de verdissement restent floues.

De fait, la construction de logements entraîne une consommation foncière et donc une augmentation de l'imperméabilisation des sols. Or, si le projet de PNPN 3 vise à intégrer systématiquement les espaces verts dans la planification urbaine, il ne précise pas comment. De même, en ce qui concerne les infrastructures existantes, le projet compte sur les mesures à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte Nature, sans que l'on sache si le potentiel à atteindre pourra l'être via ces dernières. Dans ce contexte, le SYVICOL est d'avis qu'il importe de veiller à ce que les communes n'aient pas à choisir entre la création de nouveaux logements et la création de nouveaux espaces publics verts urbains comme des parcs ou jardins communautaires.

Enfin, il est évident que des moyens financiers devront être engagés s'il s'agit d'atteindre ces objectifs. Le PNPN 3 prône un « financement à hauteur des ambitions » par le biais des fonds

¹ Avis de l'Observatoire de l'Environnement naturel sur l'évaluation du deuxième Plan national concernant la protection de la nature et sur l'ébauche du troisième Plan national concernant la protection de la nature, p. 32.



spéciaux, mais sans entrer davantage dans le détail. Le SYVICOL est d'avis que cela devrait se traduire par une politique de subventionnement volontariste et cohérente, qui ne porte pas seulement sur les projets innovants. A titre d'exemple, si le projet de loi n°7937 relative au logement abordable prévoit un coup de pouce de l'Etat en faveur de la construction de logements abordables résilients au changement climatique dans le cadre des aides à la pierre, il supprime en revanche la prise en charge de 70% du coût résultant de l'aménagement des places de jeux et des espaces verts qui seront alors inclus dans les frais de viabilisation ordinaire.

Le SYVICOL plaide pour une enveloppe financière adéquate dont les contours pourraient être tracés ensemble avec le niveau communal.

3.1. Préciser et consolider le cadre de gouvernance

Assurer la coordination et l'interopérabilité avec les autres acteurs du terrain

Le SYVICOL salue l'affirmation des auteurs que le succès de la mise en œuvre du PNP 3 dépendra en grande partie de la participation des co-responsables et partenaires du terrain, dont les communes, leurs syndicats de communes et les parcs naturels. En même temps, les auteurs visent, semble-t-il, à simplement « déléguer » les actions à mettre en œuvre selon les plans d'action « Espèces » et « Habitats » aux différents acteurs du terrain.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à rappeler les remarques générales de son avis sur le projet de loi n°7655 portant 1. création d'un pacte nature avec les communes, 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement du 9 novembre 2020.

Le concept de partenariat ou de co-responsabilité implique une certaine collaboration de deux ou plusieurs acteurs et « des règles de codécision transparentes qui reflètent le rôle confié aux communes et qui leur laissent une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision ». Il en va de même pour ses remarques concernant l'application du principe de connexité : si des nouvelles missions sont confiées aux communes, elles devront d'office être accompagnées par la mise à disposition de moyens financiers nécessaires à leur exécution.

Dès lors, si les communes sont effectivement des partenaires importants de l'État, comme l'affirment les auteurs à plusieurs reprises, le SYVICOL espère que leur engagement et leur contribution dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles seront valorisés par la mise à disposition de moyens financiers adéquats et une consultation régulière à l'avenir.

Préciser le cadre réglementaire et développer un document stratégique relatif aux poursuites judiciaires des infractions environnementales

Afin d'améliorer le cadre réglementaire de la législation environnementale, mais surtout afin d'optimiser la mise en œuvre et le contrôle de l'application sur le terrain de cette dernière, il est envisagé d'instaurer un groupe de travail ad hoc regroupant les personnes compétentes des ministères de la Justice, de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Sécurité intérieure et des Finances.



Ce groupe de travail ad hoc sera en charge de l'élaboration de propositions en matière de simplification administrative, d'adéquation du cadre réglementaire, d'un programme de formation concernant la poursuite judiciaire des infractions environnementales, d'optimisation des ressources humaines disponibles et, le cas échéant, en matière de renforcement de certains services et unités avec comme objectif le respect des normes environnementales en vigueur grâce à la dissuasion et la poursuite conséquente des infractions.

Le plus grand obstacle à une poursuite plus intensive des infractions à la législation environnementale est le manque d'agents habilités à constater ces infractions sur le terrain. Pour le moment, ce sont notamment les agents de la police grand-ducale, les agents de l'ANF et de l'AGE ainsi que les agents de l'Administration des douanes et accises ayant la qualité d'officier de police judiciaire qui y sont habilités par la loi.

Comme le SYVICOL l'avait déjà suggéré dans son deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi n°7126 du 22 juillet 2021, devenue la loi du 27 juillet 2022, les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits visés à l'article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, en complément des autres agents. Leurs compétences en matière environnementale pourraient être élargies au-delà des infractions à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et ainsi avoir un effet positif sur les moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression de ces infractions. Le SYVICOL invite dès lors le groupe de travail à se pencher sur cette recommandation et le cas échéant à associer dès le départ à ses réflexions des représentants de ces agents.

Garantir l'acquisitions de terrains à des fins de conservation de la nature

Dans cette mesure du PNP 3, les communes (et leurs syndicats de communes) sont « appelées à procéder à l'acquisition de terrains nécessaires à la mise en œuvre du plan national concernant la protection de la nature ».

Il faut déduire du paragraphe précédent que ces terrains sont situés prioritairement dans les zones protégées, ainsi que sur des sites du cadastre des biotopes ou abritant des espèces ou habitations faisant l'objet d'un plan d'action. Plus précisément, la mesure vise l'acquisition de 50% des terrains contenus dans les zones protégées, respectivement de 100% des terrains de leurs zones noyaux. Selon le texte, les procédures d'acquisition de terrains par le biais du Fonds pour la protection de l'environnement seront allégées en prévoyant une enveloppe annuelle adéquate à cet effet.

L'Etat, ainsi que les communes et les syndicats de communes disposent, selon le paragraphe premier de l'article 49 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, d'un droit de préemption « sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national ainsi que sur les parcelles cadastrales non bâties attenantes aux cours d'eau en vue d'assurer la sauvegarde des habitats et espèces ainsi que du paysage et de la connectivité écologique ». Selon le paragraphe 2 du même article, « en cas de pluralité de pouvoirs préemptifs, l'Etat est prioritaire sur la commune et la commune prioritaire sur le syndicat ».



Actuellement, 27,8% du territoire du Luxembourg sont désignés en tant que zones protégées d'intérêt communautaire (Natura 2000) et/ou zones protégées d'intérêt national (ZPIN), et le PNPN 3 prévoit d'augmenter ce taux à 29% d'ici à 2026, avec la mise en place d'une protection stricte d'au moins un tiers des zones protégées. Néanmoins, le nombre d'hectares dont l'Etat ou les communes sont propriétaires à l'intérieur de ces zones n'est pas connu.

Dans ce contexte, deux remarques s'imposent.

Premièrement, les efforts d'acquisition de terrains à des fins de protection de la nature se feront prioritairement dans les zones protégées, donc dans le réseau Natura 2000 et dans les zones protégées d'intérêt national. Au moins dans les zones protégées d'intérêt national et surtout dans les noyaux de ces derniers, le SYVICOL recommande que ce soient les ressources financières de l'Etat qui soient déployées pour l'acquisition de ces parcelles, puisque celles-ci représentent un intérêt particulier pour la sauvegarde des habitats et des espèces, la sauvegarde du paysage et le bien-être de la population du Luxembourg.

Deuxièmement, se pose la question de savoir si les communes auront accès aux ressources du fonds spécial pour la protection de l'environnement pour financer l'acquisition de ces terrains. Selon l'article 57, paragraphe 1^{er}, point 10^o, peuvent être subventionnées « les mesures conformes au plan national concernant la protection de la nature ». A priori donc, l'acquisition de terrains à des fins de conservation de la nature constitue une mesure du PNPN 3 susceptible d'être subventionnée par le fonds. Toutefois, les règlements grand-ducaux prévus aux paragraphes 3 et 4 dudit article font pour le moment défaut, sauf pour ce qui est du régime d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers. Le SYVICOL plaide dès lors pour une application large du régime des subventions.

Observations générales

À la page 29 du document PNPN 3, sous l'objectif « **3. Promouvoir un changement porteur de transformation** », sous l'action « **Encourager un engagement ambitieux pour toutes les communes dans le 'Pacte Nature'** », les auteurs affirment que « d'ici 2026, il est visé d'atteindre une adhésion de toutes les communes au « Pacte Nature » et qu'au moins 50 communes atteindront la catégorie de certification « bronze », contribuant ainsi de manière significative aux objectifs de protection et de restauration de la présente stratégie ».

Le SYVICOL se félicite de l'accueil très favorable réservé par les communes au Pacte Nature, puisque 85 d'entre elles y ont déjà adhéré depuis sa création en juillet 2021. Trois premiers audits ont d'ailleurs déjà eu lieu, et les résultats sont plutôt encourageants puisque deux communes ont atteint la certification « bronze » (Parc Hosingen et Bettembourg) et une commune la certification de base (Schengen). Il ne fait aucun doute que ces statistiques seront amenées à évaluer positivement au fur et à mesure que les audits seront réalisés auprès des communes participantes.

Partant, le SYVICOL se demande lequel des niveaux de certification devra être atteint jusqu'en 2026 par la moitié des communes et demande aux auteurs de clarifier ce point dans le document.



Finalement, à la page 34, sous l'objectif « **3.3. Assurer les ressources financières et humaines nécessaires** », sous l'action « **Réserver les ressources financières pour la mise en œuvre** », les auteurs renvoient à plusieurs reprises à un tableau financier en annexe du document PNP 3.

Un survol rapide des annexes du document sous revue révèle toutefois qu'il n'y a pas de tableau financier parmi les annexes. Le SYVICOL se voit donc dans l'impossibilité d'analyser et de commenter ce dernier.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 8 novembre 2022