SYVICOL
Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 10 octobre 2024, le projet de loi n°8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Les modifications prévues par le projet de loi sous avis font suite au groupe de travail « Simplification administrative », constitué dans le contexte de la réunion nationale « Logement » du 22 février 2024, qui avait pour mission d'identifier des mesures qui permettraient d'accélérer et de faciliter le processus de création de logements.

Elles font également suite à l'adoption, au niveau européen, de la « Nature restoration law » (loi sur la restauration de la nature) en juin 2024.

Un autre objectif principal du projet de loi sous avis est de transposer les dispositions de la directive (UE) 2023/2413[1] relative aux énergies renouvelables. Bien que cette directive relève principalement de la compétence du ministère de l'Économie, elle implique également d'autres ministères. Son but est de favoriser la production d'énergie issue de sources renouvelables afin de contribuer à l'atteinte de la neutralité climatique. Pour y parvenir, les modifications proposées prévoient de donner la priorité aux installations de production d'énergie renouvelable lors de l'examen des demandes d'autorisation exigées par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la protection de la nature et des ressources naturelles, tout en définissant des délais pour chaque étape du processus d'instruction.

Dans le cadre du deuxième objectif du projet de loi, le SYVICOL tient à rappeler le passage suivant de l'accord de coalition 2023-2028 : « *Le Gouvernement a l'intention de généraliser le*

[1] Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (refonte)

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises
3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1
E info@syvicol.lu
www.syvicol.lu

principe du « silence vaut accord » dans les procédures, après avoir analysé les domaines dans lesquels une telle introduction est possible »[2]. Alors que le projet de loi n° 8480 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[3], prévoit l'introduction, dans un deuxième temps, du principe du *« silence vaut accord »* pour les autorisations de construire délivrées par le bourgmestre, une telle logique ne semble pas de mise dans le cadre du présent projet de loi. Si le droit communautaire, et notamment le principe de précaution, explique en partie cette situation, le SYVICOL s'interroge néanmoins quant à l'utilité – dans certains cas de figure - du silence vaut accord au niveau communal, si ledit principe n'a pas une base plus importante dans le cadre du présent projet de loi.

Aussi, le SYVICOL regrette-t-il que nulle explication, autre que celle du respect du droit communautaire et le principe de précaution précité, ne soit mise en avant dans le cadre du présent projet de loi pour expliquer cet état de fait.

Le présent avis a été élaboré avec l'appui des membres de la commission technique du SYVICOL, ainsi que d'experts en la matière, que nous remercions chaleureusement pour leur contribution.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL déplore le manque de précisions sur le rôle des communes et les critères de sélection des « zones d'accélération » qui font partie d'une directive européenne sur les énergies renouvelables. (art. 1)
- Il réitère sa demande de réduire le seuil de trente ruches pour l'autorisation d'ériger un abri apicole, estimant ce critère trop restrictif pour les petits apiculteurs. (art. 2)
- Le SYVICOL salue le passage de la demande d'autorisation à une simple déclaration de travaux pour certains travaux liés au régime des eaux, notamment le nettoyage et l'obstruction de drainages ainsi que la création ou la restauration de plans d'eau protégés sous certaines conditions. (art. 3)
- L'article 4 introduit un nouvel article 12*bis* qui simplifie les démarches administratives pour l'installation et la restauration de murs en pierres sèches, cairns et murgiers en remplaçant l'autorisation par une simple déclaration de travaux sous certaines conditions. Le SYVICOL salue cette avancée mais juge la limite de 50 m³ pour les travaux de terrassement trop restrictive et attire l'attention des auteurs du projet de loi sur une disposition similaire projetée en matière d'aménagement communal (art. 4)
- L'article 5 remplace l'article 13 de la loi du 18 juillet 2018 afin de clarifier les règles sur les fonds forestiers et faciliter la restauration de biotopes protégés. Le SYVICOL soutient particulièrement la disposition permettant la conversion de boisements non indigènes en habitats d'intérêt communautaire, une mesure qui contribuera à la restauration écologique de certaines zones. (art. 5)

---

[2] P. 13 de l'accord de coalition, consultable ici : https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028.html

[3] Plus exactement, le projet de loi n°8480 modifiant 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous les lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

- Le SYVICOL salue la suppression de certaines obligations d'autorisation pour le changement d'affectation de parcs et la dénudation des rives, tout en assouplissant les règles de compensation écologique. Il recommande pourtant d'introduire une exception pour l'abattage immédiat des arbres menaçant la sécurité, notamment après une tempête. (art. 6)
- L'article 7 précise que l'Administration de la nature et des forêts réalisera ou fera réaliser l'expertise phytosanitaire pour les arbres remarquables, sans frais pour le demandeur. Le SYVICOL accueille favorablement cette mesure mais recommande une exception pour l'abattage immédiat des arbres dangereux, notamment après une tempête. (art. 7)
- Le SYVICOL soutient le principe « *Natur auf Zeit* », qui simplifie les procédures administratives pour accélérer la construction de logements en permettant la réduction ou l'altération de biotopes récents en zone urbanisée. Ce principe offre aux communes une gestion plus flexible des espaces urbains, réduit les coûts et délais des projets, et permet aux propriétaires de laisser la nature se développer sans contraintes futures. Il estime pourtant que la durée de protection de quinze ans est trop courte. (art. 8)
- Le SYVICOL soutient l'initiative de deux nouveaux rapports mais déplore le manque de précisions sur leur interaction avec les rapports européens existants et les études réalisées dans le cadre des plans d'aménagement. Il s'inquiète également de l'absence de clarté sur la question de savoir si les communes qui n'ont pas conclu de pacte nature doivent fournir des informations pour l'élaboration de ces rapports, et si oui, à quelles conditions. (art. 9)
- L'article 14 introduit une disposition sur la continuité écologique du couvert boisé urbain, supprimant certaines obligations de compensation si un taux de couvert boisé d'au moins 20 % est maintenu, avec des simplifications accrues au-delà de 25 % et 30 %. Le SYVICOL soutient cette approche, qui réduit les contraintes administratives et financières pour les communes tout en favorisant la biodiversité et un cadre de vie de qualité. (art. 14)
- L'article 15 prévoit la modification de l'article 28 relatif aux dérogations à la protection. Un motif de dérogation a été rajouté pour les espèces protégées particulièrement au niveau national, qui se sont établies en dehors de la zone verte : les projets de construction. Le SYVICOL accueille positivement la mesure en question, notamment au vu des défis à surmonter actuellement. (art. 15)
- Concernant la réalisation et le respect des plans de gestion des zones protégées d'intérêt national, le SYVICOL regrette que le projet de loi n'intègre pas les communes, ni les syndicats de communes dans la phase de conception des plans d'entretien. Le projet de loi ne prévoit pas non plus que la mise en œuvre des plans de gestion puisse être confiée à des communes non-membres d'un syndicat de communes. (art. 20)
- Le SYVICOL se réjouit du fait que le projet de loi prévoit, dans certains cas de figure, le régime de la déclaration des travaux : il regrette toutefois que son champ d'application ne soit pas plus vaste et se demande si la disposition est complète. (art. 22)
- Les données de terrains et d'inventaire à rassembler pour une demande d'autorisation ont à présent une durée de validité de 6 ans afin de garantir une plus grande sécurité juridique : si les intentions de la disposition sont louables, le SYVICOL se pose un ensemble concernant son application. (art.23)
- Le projet de loi prévoit un article décrivant la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation. Le texte prévoit à deux reprises une information du requérant lorsque le dossier est réputé complet, une fois de la part de l'ANF (paragraphe 4, alinéa 2) et une

fois de la part du ministre (paragraphe 9, point 3°, alinéa 2) et ce, lorsqu'il y a absence de réponse de leur part. Ne s'expliquant pas la raison d'être de ces informations, le SYVICOL recommande de faire abstraction des phrases les mentionnant, ou de préciser l'objet de ces informations. (art. 24)

- Le SYVICOL constate que la modification du délai de péremption des autorisations délivrées sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018, plus le principe d'une prorogation, introduit à nouveau une différence dans la durée de validité entre lesdites autorisations et les autorisations de construire. Il constate ensuite qu'il n'est pas fait mention du seul cas de silence vaut accord du projet de loi concernant les équipements d'énergie solaire d'une puissance inférieure à 100 kilowatts (art. 25)
- Le SYVICOL salue le fait qu'il soit dorénavant possible de prévoir des pools compensatoires communaux : il regrette toutefois l'absence d'aides financières ainsi que la disparition de la possibilité d'échange avec des professionnels autres que ceux de l'ANF. (art.27)
- Il craint que le principe de « *compensation une fois pour toutes* » soit difficilement réalisable. (art.29)
- Le SYVICOL recommande à ce qu'un organisme neutre supervise l'évaluation des mesures réalisées dans le cadre de la « *compensation une fois pour toutes* », et se demande si l'Observatoire de l'environnement pourrait endosser ce rôle, ou du moins que ce dernier puisse formuler un avis dans le cadre de l'élaboration d'un plan de compensation. (art.29)
- Le SYVICOL regrette que la modification de l'annexe 9 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 ne comprenne pas des dérogations pour des travaux sur constructions existantes en zone verte, bien qu'il lui semble que la thématique sera abordée dans le cadre d'un autre texte selon les mesures annoncées à la suite du groupe de travail « *Méi, a méi séier bauen – la simplification administrative en marche* ». (art.33)
- Il constate de plus qu'il est indispensable que le Gouvernement, dans le cadre des différentes démarches entreprises en matière d'aménagement communal, d'environnement et d'énergie, agisse de sorte à élaborer des dispositions cohérentes et faciles à appréhender. (art.33)
- La nouvelle définition de la forêt est plus adaptée à la réalité, le SYVICOL regrette toutefois qu'une surface minimale plus importante (deux hectares) ne soit toujours pas prise en compte depuis ses avis rendus dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur les forêts. (art. 34)
- La réalisation des infrastructures vertes sera principalement à charge des communes (au moins pour les ¾ des 10 % de la surface totale des PAP NQ de plus de 20 ares ainsi que 10 % des terrains non bâtis d'une surface totale d'au moins 1 hectare dans les zones BEP des PAP QE) et consacrera une pratique déjà établie sur le terrain, tout en restreignant la marge de manœuvre des communes : le SYVICOL demande à élargir les cas de dérogations aux 10 %. (art.40)
- Le SYVICOL estime en outre qu'il est important de connaître le contenu du règlement grand-ducal relatif aux infrastructures vertes afin de mesurer l'ampleur des conséquences du futur article 29*ter.* (art. 40)
- Le SYVICOL se demande si les dispositions transitoires concernant les PAP NQ visés par le futur art. 29*ter* ne devraient pas prévoir les modifications desdits PAP NQ, voire prévoir un délai utile pour leur transposition, à l'instar de ce qui se passe au niveau du

projet de loi n°8481 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. (art.41)

III. Remarques article par article

Article 1er

L'article 1er modifie l'article 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles - ci-après la « loi modifiée du 18 juillet 2018 » - qui énonce les définitions.

Le nouveau point 37° définit le couvert boisé urbain et la manière dont il est déterminé.

Il est précisé que tous les arbres et arbustes, ainsi que leurs formations en groupe ou en rangée, sont pris en compte si leurs dimensions sont supérieures ou égales à 1,5 mètre, et que toutes les essences sont comptabilisées.

A côté de cet aspect quantitatif du couvert boisé urbain, les aspects qualitatifs sont définis aux points 38° à 40°, notamment le concept du maillage écologique du couvert boisé urbain qui correspond à la connectivité écologique entre les différents éléments du couvert boisé urbain et qui est essentielle pour les différentes espèces protégées particulièrement.

La connectivité du couvert boisé peut être exprimée par un indicateur prenant une valeur située entre 0 et 1 et qui est déterminée en fonction de la proportion d'éléments non isolés du couvert boisé urbain par rapport à la totalité du couvert boisé urbain.

Dans le contexte du couvert boisé urbain, le nouveau point 39° définit les termes « essence adaptée à la station » et il est précisé que la liste des essences reconnues en tant qu'indigènes ou adaptées à la station du milieu urbain est arrêtée par le ministre.

En raison de l'impact souvent limité, voire négatif, des espèces non indigènes ou invasives sur la biodiversité, le SYVICOL estime que le couvert boisé urbain devrait être constitué majoritairement d'essences indigènes. Cette restriction renforcerait considérablement la garantie d'une réelle continuité écologique, conformément aux objectifs du présent article.

En ce qui concerne les plantations en milieu urbain, le SYVICOL propose de se référer au catalogue de mesures du Pacte Nature qui prévoit que pour toutes les nouvelles plantations, la commune choisit des plants d'arbres, de haies et d'arbustes indigènes et du matériel végétal régional certifié. Les espèces considérées comme indigènes au Luxembourg sont indiquées dans la liste rouge des plantes vasculaires du Luxembourg[4].

Quant au nouveau concept du couvert boisé, nous traiterons celui-ci plus en détail au niveau de l'article 14 qui vise à exécuter lesdites dispositions.

---

[4] Liste Rouge des plantes vasculaires du Luxembourg de Guy Colling du Musée national d'histoire naturelle, Service biologie des populations

De plus, l'article 3 est complété aux fins de transposer la directive (UE) 2023/2413. Ainsi, de nombreuses définitions concernant les énergies renouvelables et les équipements d'énergie solaire ont été ajoutées.

Le point 44° définit la « *zone d'accélération des énergies renouvelables* » qui désigne un lieu ou une zone spécifique, particulièrement adaptée pour accueillir des installations d'énergie renouvelable à partir de sources renouvelables, autres que des installations de combustion de biomasse.

Le SYVICOL regrette que le texte ne précise pas le rôle des administrations communales dans l'identification, la planification et la gestion de ces zones. Or, ces dernières sont les premières concernées par l'aménagement du territoire et l'acceptabilité locale des projets.

De plus, il existe une certaine absence de critères spécifiques de sélection. La notion de « *lieu ou zone spécifique particulièrement adaptée* » reste vague. Pour les administrations communales, il serait essentiel d'avoir des critères clairs (contraintes environnementales, distances aux habitations, infrastructures existantes, etc.) afin d'éviter des conflits d'aménagement et de garantir une intégration harmonieuse des installations[5].

Enfin, le SYVICOL exprime ses réserves par rapport à l'exclusion des installations de combustion de biomasse qui peut poser un problème dans certaines communes où la biomasse représente une solution énergétique locale viable - bien qu'il soit conscient que cette exclusion découle de la définition de la zone en question dans le cadre de la directive (UE) 2023/2413 précitée.

Article 2

L'article 2 modifie l'article 6 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui traite des règles concernant les nouvelles constructions.

Ainsi, à l'article 6, paragraphe 2 et paragraphe 5 de la même loi, les mots *« constructions servant à l'habitation* » sont remplacés par les mots « *constructions servant de logement* » pour uniformiser la terminologie des constructions servant de logement par rapport aussi à l'article 7 de la même loi.

Le SYVICOL n'a pas d'observations par rapport à cette modification.

Concernant le point 5° de l'article 6, qui stipule que seules les exploitations apicoles possédant plus de trente ruches peuvent demander une autorisation pour ériger un abri apicole, le SYVICOL rappelle son avis complémentaire du 15 mars 2021 relatif au projet de loi n°7477 portant modification de la loi précitée du 18 juillet 2018. Il maintient sa position selon laquelle ce

[5] Le SYVICOL constate néanmoins que la directive (UE) 2023/2413 précitée, qui dans le cadre de son article 1er apporte des modifications à la directive (UE) 2018/2001, contient un article 15*ter* (Cartographie des zones nécessaires pour les contributions nationales à la réalisation de l'objectif global de l'Union en matière d'énergie renouvelable à l'horizon 2030) et 15*quater* (Zones d'accélération des énergies renouvelable), avec des échéances pour les Etats membres (21 mai 2025 pour l'article 15*ter* et 21 février 2026 pour l'article 15*quater*), les communes n'ayant à présent été impliquées que dans le cadre du GT « Einfach – Séier -Erneierbar » qui a – entretemps- émis des éléments de piste. Selon l'article 15 *quinquies* (2) toutefois : « 2. Les États membres promeuvent l'acceptation par le public des projets liés aux énergies renouvelables grâce à une participation directe et indirecte des communautés locales à ces projets ».

seuil correspond à une exploitation d'élevage à grande échelle et qu'il serait préférable de le réduire afin de permettre à un plus grand nombre d'apiculteurs d'accéder à cette autorisation.

Article 3

L'article 3 modifie l'article 10 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui traite du régime des eaux.

Au paragraphe 1er est ajoutée la précision que le nettoyage de drainages existants n'est pas soumis à autorisation.

Le nouveau paragraphe 2, alinéa 1er dispense de l'obligation d'autorisation des travaux de création et de restauration de plans d'eau qui correspondent à un biotope ou habitat protégé en vertu de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Pour bénéficier de cette dispense, ces travaux doivent être situés en zone verte, en dehors d'une zone protégée d'intérêt national et correspondre à une mesure prévue dans le plan national concernant la protection de la nature (ci-après « PNPN ») ou un plan de gestion d'une zone Natura 2000.

En vertu du même paragraphe, l'enlèvement et l'obstruction de drainages ne sont pas non plus soumis à autorisation. Ces travaux ne nécessitent plus qu'une déclaration de travaux en vertu du nouvel article 58bis.

Le SYVICOL salue le passage de la dispense d'autorisation des travaux de drainage existants ainsi que le remplacement d'une demande d'autorisation à une simple déclaration de travaux.

Article 4

L'article 4 insère un nouvel article 12*bis* dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui est libellé comme suit : « Art. 12*bis*. Murs en pierres sèches, cairns et murgiers ».

Cet article prévoit une simplification administrative pour l'installation et la restauration de murs en pierres sèches, de cairns et de murgiers qui sont construits de façon qu'ils correspondent à des biotopes protégés, en zone verte mais en dehors des zones protégées d'intérêt national, et qui s'inscrivent dans une mesure proposée par le PNPN ou par un plan de gestion d'une zone Natura 2000.

Ces projets ne sont plus soumis à autorisation en vertu des articles 6 et 7 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, mais à une simple obligation de déclaration des travaux en vertu du nouvel article 58*bis*.

Le SYVICOL se réjouit du passage de la demande d'autorisation à une simple déclaration de travaux.

Cependant, il estime que la limite de 50 m³ pour les travaux de terrassement liés à l'installation de murs en pierres sèches, cairns ou murgiers est trop restrictive. Si ce volume peut suffire pour des travaux d'entretien, il serait pertinent de l'augmenter pour les nouvelles installations.

En outre, le SYVICOL tient à attirer l'attention des auteurs du projet de loi que le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre prévoit la disposition suivante à l'article 1er, point 10° [travaux soumis à déclaration]:

« 10° *les remblais et les déblais dont les altérations entre le terrain naturel et le terrain remodelé portent sur un volume jusqu'à 100 mètres cube, atteignant des différences de hauteur supérieures à 50 centimètres sans pour autant dépasser en aucun point une différence d'hauteur d'un mètre* »

Le SYVICOL se demande si, dans l'intérêt de la simplification administrative, il ne serait pas important d'harmoniser les volumes maximaux des deux textes.

Article 5

L'article 5 remplace l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 par une nouvelle disposition qui traite des fonds forestiers afin de clarifier certaines dispositions et de faciliter la restauration de certains biotopes protégés et habitats visés à l'article 17 de la même loi.

Le paragraphe 3 indique les cas de figure pour lesquels un boisement compensatoire n'est pas requis. Il s'agit de boisements pourvus d'arbres pionniers qui sont issus d'une dégradation de biotopes protégés ou d'habitats des milieux ouverts par succession naturelle et en absence d'une gestion appropriée.

L'alinéa 3 prévoit qu'une reconversion en boisements des terrains substitués doit être effectué si les mesures de création ou de restauration des habitats visés échoueraient au bout de dix ans.

Le SYVICOL soutient les dispositions du paragraphe 3, qui permettent la conversion de certains boisements non indigènes de moins de soixante ans en habitats d'intérêt communautaire répertoriés. Par le passé, des plantations d'arbres non indigènes ont souvent été établies sur des terrains écologiquement riches, mais peu attractifs sur le plan économique. Cette mesure facilitera ainsi la restauration de ces zones en biotopes de grande valeur écologique.

Article 6

L'article 6 remplace l'article 14 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 par une nouvelle disposition qui traite de l'autorisation concernant certains arbres.

Ainsi, l'obligation de demander une autorisation au titre de cette disposition est supprimée pour le changement d'affectation de parcs d'agrément et pour la dénudation des rives de toutes les eaux courantes ou stagnantes de leur végétation y compris l'arrachage des arbres, arbustes et buissons.

L'ancien paragraphe 2 qui prévoyait une possibilité de refuser une autorisation si l'opération devait avoir des incidences significatives sur le site ou sur le milieu naturel est supprimé.

Le nouveau paragraphe 2 dispense de l'obligation de compensation écologique si l'autorisation est sollicitée pour un motif d'utilité publique ou des raisons de mauvais état de santé des arbres concernés.

Il suffira désormais de replanter un arbre pour chaque arbre enlevé sur place, sur le même site, le long de la même route ou du même chemin. Au vu du changement climatique et des conditions microclimatiques souvent extrêmes dans le milieu urbain et longeant les routes, il importe que ces arbres nouvellement plantés soient adaptés à la station.

Concernant la replantation des arbres, le SYVICOL propose de se référer à la liste rouge des plantes vasculaires du Luxembourg[6] qui indique les espèces considérées comme indigènes au Luxembourg.

Le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur la gestion des arbres menaçant la sécurité des personnes ou des usagers, notamment après une tempête. Dans de telles situations, leur abattage devrait pouvoir être effectué sans délai et sans autorisation préalable. Il serait donc essentiel d'ajouter une exception dans le texte de l'article 14 de la loi pour les cas d'urgence.

Article 7

L'article 7 modifie l'alinéa 1er de l'article 14*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui traite des arbres remarquables.

Dans un but d'utilité publique ou pour des raisons phytosanitaires, à faire constater par voie d'expertise, il peut être dérogé à cette protection. L'Administration de la nature et des forêts est désormais chargée de réaliser ou de faire réaliser cette expertise.

Le SYVICOL se félicite que les frais d'expertise ne soient plus à la charge du demandeur d'autorisation.

Comme mentionné dans son commentaire sur l'article précédent, il souhaite soulever la question des arbres remarquables représentant un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, notamment après une tempête. Dans de telles circonstances, il devrait être possible d'abattre l'arbre immédiatement, sans nécessiter d'autorisation préalable, comme le comité du SYVICOL a déjà eu l'occasion de le revendiquer dans son avis du 15 mars 2021 relatif au projet de loi n° 7477 qui a modifié la loi précitée du 18 juillet 2018.

En outre, le SYVICOL constate qu'un règlement grand-ducal établissant la liste des arbres remarquables, par commune, est entré en vigueur en début d'année et que les arbres remarquables figurent aussi sur le Géoportail. Il regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de son avis précité par rapport à l'article 14*bis*, qui pourtant soulevait des questions fondamentales (notamment concernant la notification individuelle).

Article 8

L'article 8 remplace l'article 17 de loi modifiée du 18 juillet 2018 et propose d'introduire le concept « Natur auf Zeit », qui est une des mesures de simplification administrative visant notamment à faciliter et à accélérer la construction de logements. Le plan d'action pour la dynamisation de la création de logements en réduisant et en simplifiant les procédures fait suite au 1er paquet de relance pour le logement et tient compte du dialogue renforcé avec le secteur de la construction et le SYVICOL.

Le principe « Natur auf Zeit » permet de réduire, détruire ou altérer des biotopes de moins de quinze ans situés en zone urbanisée ou en cours d'urbanisation, en ce qui concerne les jeunes arbres et les broussailles. En zone verte, ces biotopes ne bénéficient plus d'un statut de

---

[6] Liste Rouge des plantes vasculaires du Luxembourg de Guy Colling du Musée national d'histoire naturelle, Service biologie des populations

protection, mais toute dégradation reste soumise à une autorisation préalable ainsi qu'à une obligation de compensation.

Le SYVICOL est en faveur de l'approche « Natur auf Zeit » qui offre de nombreux avantages aux administrations communales en leur permettant d'optimiser la gestion des espaces urbains tout en répondant aux enjeux écologiques et sociaux.

Le principe proposé permet d'allier, d'une part, une réduction systématique des études et interventions liées aux compensations écologiques préalables aux projets de construction et, d'autre part, l'aménagement et la conservation d'espaces verts au sein des zones urbaines.

L'avantage social est que les propriétaires de terrains peuvent laisser la nature se développer sans craindre de devoir procéder à des mesures compensatoires plus tard.

Enfin, cette initiative favorisera indirectement une diminution des coûts de réalisation des projets de construction tout en accélérant leur mise en œuvre.

Le SYVICOL estime pourtant que la durée de quinze ans est trop courte pour le secteur communal, étant donné que la planification en la matière couvre un espace de temps plus étendu. Une solution pourrait être de prolonger la durée ou d'introduire un mécanisme de renouvellement automatique sous conditions.

Une durée de 20 à 30 ans serait en effet plus adaptée pour assurer une stabilisation écologique et un engagement durable des communes. Cela permettrait non seulement une meilleure régénération des écosystèmes mais aussi un engagement plus attractif pour les communes car elles seraient plus enclines à investir dans des projets à long terme.

De plus, une durée plus longue serait en cohérence avec les cycles politiques et financiers : un horizon de 20-30 ans permet une meilleure intégration dans les plans d'aménagement et de développement durable.

Article 9

L'article 9 insère un nouvel article 17*bis* dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui est libellé comme suit : « Art.17*bis*. Rapports et inventaires ».

Ainsi, les auteurs ont introduit deux nouveaux types de rapports.

Premièrement, le ministère ayant l'Environnement dans ses attributions établit annuellement l'inventaire du couvert boisé urbain de toutes les communes. De plus, tous les six ans, il prévoit un rapport de l'aspect qualitatif dudit couvert boisé qui vise à mesurer et évaluer périodiquement le nombre, la qualité écologique et l'évolution de ces éléments en milieu urbain, ainsi que la connectivité du couvert boisé urbain.

Deuxièmement, le ministre établit annuellement un rapport concernant les biotopes et habitats en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée aux fins de mesurer et évaluer périodiquement le nombre, la qualité écologique et l'évolution de ces éléments dans le milieu urbain.

Le SYVICOL considère ces nouveaux rapports et inventaires comme indispensables, mais déplore le manque de précisions dans le texte soumis quant à leur articulation avec les rapports européens déjà requis et les études réalisées dans le cadre des plans d'aménagement.

De plus, si l'obligation de suivi du couvert boisé urbain repose sur des inventaires et des rapports établis par l'État, le texte manque de clarté sur la manière dont les communes pourront interagir avec ces données.

Le SYVICOL croit comprendre qu'une partie de ces données provient des informations transmises par les communes dans le cadre de la loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes. Or, un peu plus de 10 % des communes n'ont pas conclu un tel contrat[7] : qu'advient-il de ces dernières ? Est-ce que ces communes doivent délivrer à l'Etat des données ou statistiques nécessaires pour l'élaboration des rapports précités ?

Le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier ce point dans le texte sous avis.

Article 10-12

Sans observations

Article 13

L'article 13 complète l'alinéa 1er de l'article 27 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui concerne les mesures d'atténuation.

Il est précisé que les mesures d'atténuation – mesures CEF – peuvent être effectuées dans la zone des pools compensatoires géographiquement la plus proche de l'intervention, suivant les impératifs scientifiques tels qu'établis par l'alinéa 2 du même article 27.

Le SYVICOL n'a pas d'observation concernant cette modification et renvoie à ses observations formulées dans le cadre de l'article 27 du projet de loi, qui modifie l'article 64 de la loi modifiée du 18 juillet 2018.

Article 14

L'article 14 insère un nouvel article 27*bis* dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui est libellé comme suit : « Art. 27bis. Continuité de la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain ».

Il est proposé que des mesures individuelles d'atténuation ne s'avèrent pas nécessaires en cas de destruction d'un biotope spécifique comprenant certaines espèces si la continuité de la fonctionnalité écologique pour les sites de reproduction et aires de repos d'espèces dépendantes des biotopes du couvert boisé urbain est assurée, contrôlée et surveillée au niveau des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées du territoire communal.

L'Etat surveille actuellement, sur base annuelle, le taux du couvert boisé des communes.

Désormais, si plusieurs conditions sont remplies, il n'y a plus lieu de procéder à des « mesures CEF » supplémentaires. Ces conditions sont que le taux du couvert boisé doit correspondre à au moins 20%[8] de ce périmètre, que le pourcentage du couvert boisé urbain n'affiche pas une

[7] Selon les données disponibles sur le site suivant : https://www.pactenature.lu/fr/citoyen/communes

[8] Actuellement, déjà 40,5% des communes ont atteint ce taux selon l'avis de natur&ëmwelt a.s.b.l. du 5 février 2025 sur le projet de loi sous revue

régression au niveau de la commune concernée et que la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain est assurée.

Afin d'inciter les communes à développer davantage leur couvert boisé urbain, des simplifications sont prévues lorsque le pourcentage du couvert dépasse les vingt-cinq, respectivement trente pour cent.

Le SYVICOL salue cette approche puisqu'un couvert boisé d'au moins 20 % permet de maintenir une biodiversité suffisante et de réduire l'impact de nouvelles constructions sur l'environnement. Ainsi, les futurs projets d'urbanisation auront un moindre impact : si une commune conserve un niveau élevé de végétation, les pertes écologiques liées à certains projets sont considérées comme compensées naturellement.

Si une commune remplit les conditions nécessaires, elle aura moins d'obligations de compensation, ce qui signifie une accélération des projets et une réduction des coûts pour les communes.

L'approche permettra donc d'encourager les communes à maintenir un cadre de vie agréable grâce à une politique proactive de préservation des espaces boisés.

Article 15

L'article 15 vise à modifier l'article 28 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relatif aux dérogations à la protection des espèces. Les modifications sont de plusieurs sortes, et peuvent se résumer aux deux points essentiels suivants :

1/ en premier lieu, il s'agit d'introduire, dans la droite lignée des discussions menées au sein du groupe de travail de simplification administrative consacré au logement, un motif de dérogation supplémentaire (projet de construction) par rapport à la protection des espèces protégées particulièrement au niveau national des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, ladite dérogation permettant de ne pas devoir recourir à l'article 27 de la même loi ;

2/ en second lieu, il s'agit d'introduire, au vu de la transposition de la directive (UE) 2023 / 2413 sur les énergies renouvelables, des motifs supplémentaires sur base desquels une autorisation peut porter dérogation à la protection des espèces d'intérêt communautaire, que ce soient des espèces d'oiseaux ou autres.

Le SYVICOL ne peut qu'acquiescer à la modification sub 1/ au vu des défis auxquels le pays, respectivement les communes doivent faire face, notamment en matière de logement.

Ensuite, si le SYVICOL se félicite de l'introduction d'un motif supplémentaire au premier paragraphe, et se félicite également du renvoi fait, aux paragraphes 1 et 2, aux motifs du paragraphe 3 (parmi lesquels figurent d'autres « *raisons impératives d'intérêt public majeur* », notion qui n'est pas clairement définie, mais qui constitue le mérite d'être un motif supplémentaire).

Au paragraphe 3, il est à plusieurs reprises fait mention de l'« *atteinte de la neutralité climatique* » : si le SYVICOL comprend qu'il s'agit là d'une référence à une expression employée au niveau de la directive (UE) 2023 / 2413 précitée, il se demande s'il ne convient pas de préciser l'année (2050 *a priori*).

Articles 16 - 19

Sans commentaires

Article 20

L'article 20 remplace l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 par une nouvelle disposition sur la réalisation et le respect des plans de gestion dans le cadre des zones protégées d'intérêt national.

Cet article traite de la conception et de l'application des plans d'entretien des réserves naturelles nationales. Comme les communes, les syndicats de protection de la nature et les fondations ont souvent contribué activement à la gestion de ces espaces avant leur classement en zones protégées, leur association à l'élaboration des plans d'entretien apporterait une valeur ajoutée indéniable.

Si le projet de loi prévoit déjà l'intervention des syndicats de communes dans la mise en œuvre des mesures (paragraphe 5), il ne les intègre pas encore dans la phase de conception. Le SYVICOL demande donc d'ajuster le texte en ce sens. Voire, de prévoir l'exécution des mesures par les communes, alors que l'ensemble de ces dernières ne sont pas forcément membre d'un syndicat de communes au sens de la modifiée du 18 juillet 2018 (le cas échéant, par une personne agréée au sens de l'article 3, point 31° de la loi modifiée du 18 juillet 2018, ou par une personne ayant les compétences appropriées en matière environnementale d'un point de vue scientifique et technique nécessaires, à l'image de ce qui est prévu à l'article 64, paragraphe 2, alinéa 5 de la même loi).

Par souci de cohérence, il conviendrait d'en faire de même au niveau de l'article 35 concernant les zones Natura 2000.

De plus, concernant l'échelle de la partie graphique des plans de gestion, le SYVICOL renvoie à l'avis de son comité du 31 mars 2025 par rapport au projet de règlement grand-ducal désignant zone spéciale de conservation et déclarant obligatoire le zone « Vallée de l'Ernz blanche », et modifiant le règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant dérogation des zones spéciales de conservation[9].

Article 21

Sans observations

Article 22

L'article 22 prévoit l'introduction d'un nouvel article 58*bis* ayant trait à la déclaration de travaux, qui remplacera dorénavant l'autorisation ministérielle dans les cas de figure visés par les articles 3, 4 et 8 du projet de loi. Il précise en outre qu'aucune évaluation en éco-points n'est requise et énumère enfin les documents à fournir ainsi que la procédure à respecter.

Ce nouveau régime juridique va s'appliquer aux travaux prévus dans le cadre des articles et paragraphes projetés 10 (2) (régime des eaux), 12*bis* (murs en pierres sèches, cairns et

[9] https://www.syvicol.lu/media/ac502cfb-6b1c-4f91-bfd0-defd3d1bfa07/av25-11-projet-de-reglement-grand-ducal-designant-zone-speciale-de-conservation-et-declarant-obligatoire-la-zone-vallee-de-lernz-blanche.pdf

murgiers) et de l'article 17 (6) (une des dispositions dans le cadre de l'interdiction de destructions d'habitats et de biotopes) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le SYVICOL ne peut qu'encourager la simplification procédurale, même si ses implications ne sont que minimales dans le présent cas de figure.

Les articles 10 (2) et 12*bis* précités prévoient en effet pas moins de trois conditions pour qu'une telle déclaration de travaux puisse avoir lieu (dans la zone verte, en dehors d'une zone protégée d'intérêt national, réalisation dans le cadre d'un plan d'action ou d'espèces visé à l'article 47 ou dans le cadre d'un plan de gestion de l'article 35).

Une première question se pose de prime abord : pourquoi ne pas prévoir un tel régime dans le cadre des mesures de gestion des zones protégées d'intérêt national ? Ce d'autant plus que d'après l'article 43 (5), alinéa 2 projeté, l'exécution des mesures peut être confiée à des syndicats de communes, une association ou à une organisation agréée ?

Outre le domaine d'application de ce type de procédure, le SYVICOL se demande si la disposition est bien complète ?

Il n'est en effet nulle part fait mention de la réaction de l'Administration en cas d'erreur commise de la part du déclarant ou lorsque le dossier est incomplet. Pourquoi pouvoir afficher une page de garde une semaine avant le début des travaux, alors que l'Administration devrait théoriquement encore disposer de la possibilité de dire que le dossier est incomplet ou comporte des erreurs (enfin, le texte ne le précise guère) ?

Le SYVICOL se demande enfin si d'autres activités ou travaux n'auraient pas pu tomber sous le régime de la déclaration des travaux. À cet égard, il sera intéressant de suivre l'évolution du projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre (voire du projet de loi y relatif).

Article 23

L'article 23 vise à modifier l'article 59 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relatif aux dossiers de demande d'autorisation.

Il précise en premier lieu le contenu du dossier de demande d'autorisation, en prévoyant la nécessité de communiquer les noms et coordonnées du demandeur. Le SYVICOL se demande si une telle précision est utile, alors que le paragraphe 7 est modifié de sorte à prévoir le principe d'un formulaire. Les noms et coordonnées ne sont d'ailleurs pas, à proprement parler, des « documents ».

Il prévoit ensuite une durée de validité de 6 ans pour les données de terrains ou d'inventaire à rassembler en vue d'établir un dossier de demande d'autorisation (article 59 de la loi précitée du 18 juillet 2018). L'article vise par ce biais à instaurer une plus grande sécurité juridique.

Le SYVICOL se félicite de l'introduction d'une telle durée de validité, mais s'interroge quant au point de départ de cette dernière ?

Selon le commentaire des articles, « *La nouvelle disposition précise la durée de validité de toute donnée de terrain ou d'inventaire à récolter pour établir un dossier de demande en vertu de l'article 59 de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Il est ainsi proposé que tout inventaire de terrain (soit relatif aux biotopes ou habitats protégés, soit relatif aux espèces protégées) est valide pour une durée de six ans. Cette durée correspondant à la périodicité de rapportage à la Commission européenne pour les habitats et les espèces d'intérêt communautaire en vertu de l'article 17 de la directive dite « Habitats » respectivement de l'article 12 de la directive dite « Oiseaux »* ».

En toute logique, et si l'on tient à garantir la sécurité juridique dont il est mention dans le commentaire des articles, la durée de validité devrait couvrir la durée « possible » du délai de péremption de l'autorisation (3 ou 6 ans lorsqu'il y a prorogation en vertu de l'article 25 du présent projet de loi) et le point de départ devrait être la délivrance de l'autorisation en question.

Or, ce point de départ ne correspond pas forcément au moment où les données sont récoltées. Ou pourquoi est-il fait référence à la périodicité de rapportage à la Commission européenne dans le commentaire des articles ?

Il est fait mention de données de terrains et d'inventaire dans le commentaire des articles : quelle est la différence entre les deux types de données ? L'autorisation pourrait-elle se baser en partie sur des données plus anciennes, datant de la dernière récolte des données en vue de l'inventaire et en partie sur des données plus actualisées, à savoir des données de terrains ?

Cette disposition ne risque-t-elle pas d'instaurer des différences de traitement injustifiées entre différents demandeurs d'autorisation ? Au vu de la teneur de la disposition, il s'agirait d'une présomption irréfragable ?

Même si l'intention est louable, le SYVICOL craint que la disposition sous revue soulève une multitude de questions.

L'article 23 modifie en dernier lieu le paragraphe 7 et supprime le paragraphe 8 (en raison de l'introduction du nouvel article 59*bis)*. L'utilisation d'un formulaire électronique et l'introduction de la demande d'autorisation via un site prévu à cet effet et accessible au public sont désormais obligatoires. Le SYVICOL salue la digitalisation des procédures, mais estime qu'il n'est pas tenu compte du phénomène de l'illectronisme.

Il constate en outre que des dispositions transitoires ont été prévues avec les amendements gouvernementaux, ce dont il se félicite également. S'il ne devait pas être tenu compte du phénomène d'illectronisme, le SYVICOL estime que le texte devrait prévoir un autre cas d'irrecevabilité de la demande d'autorisation, dès lors que la demande n'a pas été introduite sous forme numérique.

Article 24

L'article 24 consiste à introduire un nouvel article 59*bis* relatif à la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation. En dehors de la description de la procédure d'instruction à proprement parler, l'article introduit le principe du réputé recevable, du réputé complet et du réputé rejeté (voire, du réputé octroyé).

Le SYVICOL constate qu'une erreur s'est introduite au niveau de la numérotation des paragraphes (à la suite du 5e paragraphe) et par conséquent au niveau des renvois aux paragraphes mal numérotés.

Une observation plus fondamentale concerne toutefois les mentions « *L'administration de la nature et de la forêt en informe le requérant* » (paragraphe 4, alinéa 2) et « *Le ministre en informe le requérant* » (paragraphe 9, point 3°, alinéa 2) : le SYVICOL se demande pourquoi une information du requérant s'avère nécessaire dès lors qu'il y a absence de réponse de la part de la part de l'ANF et que le dossier est réputé complet dans le premier cas de figure, respectivement pourquoi une information est utile de la part du ministre et que le dossier est réputé complet dans le second cas de figure ? A priori, l'écoulement du délai devrait suffire. À moins que l'information ait un autre objet ?

Alors que le SYVICOL ne saurait s'expliquer la raison d'être desdites mentions, il recommande par conséquent d'en faire abstraction, ou d'en préciser le contenu.

Un dernier point concerne le futur article 59*bis* (10) – ou plutôt le futur article 59*bis* (9), si l'observation du SYVICOL par rapport à la numérotation s'avère exacte : selon l'article 16*bis* (6) de la directive 2023 / 2413 sur les énergies renouvelables, article qui a trait à la procédure d'octroi de permis dans les zones d'accélération des énergies renouvelables : « *Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions finales sur l'issue de la procédure d'octroi de permis, qui sont explicites. Toutes les décisions sont rendues publiques.* ».

Le SYVICOL s'interroge par conséquent quant à l'articulation de cette disposition avec le futur article 59*bis* (9), qui prévoit, mis à part un cas de « *réputé octroyé* », le principe du « *silence vaut refus* » - et donc d'un refus implicite.

Article 25

L'article 25 remplace le texte de l'article 60 ayant trait à la décision ministérielle par un nouveau texte. Concrètement, la façon dont les différents protagonistes (requérants, public, commune et Etat membre) sont informés de l'existence de l'autorisation ministérielle est réglée (publication, notification, information). Une autre modification a trait à l'augmentation du délai de péremption des autorisations délivrées (qui sera dorénavant de 3 ans), délai qui pourra faire l'objet d'une prorogation de 3 années supplémentaires - ce qui fait un total de 6 ans.

La première modification n'appelle aucun commentaire.

Si le SYVICOL comprend bien les motivations à la base de l'augmentation du délai, il regrette toutefois que l'augmentation des durées à 3, respectivement à 6 ans, font que les délais de péremption applicables en matière d'autorisations environnementales ne correspondent plus à ceux applicables en matière d'autorisation de construire (article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain), qui viennent justement d'être augmentés par une loi en date du 4 novembre 2024.

Or, certains projets nécessitent les deux types d'autorisation (une autorisation environnementale et une autorisation de construire). Ce qui peut éventuellement mener un porteur de projets à devoir multiplier les démarches à différents moments.

Le SYVICOL remarque qu'il n'est nullement fait mention de ce qu'il advient du seul cas de « *silence vaut accord* » prévu dans le projet de loi (article 59*bis* (10), alinéa 4 dans le projet de loi, mais article 59*bis* (9), alinéa 4 en réalité, si l'observation du SYVICOL s'avère exacte) au niveau de l'article 60, qui concerne les équipements d'énergie solaire d'une puissance inférieure à 100 kilowatts…. ? Plus généralement, il s'interroge quant à l'articulation entre la présente disposition et du principe du « *silence vaut refus* »... ? Une publication d'une décision explicite *a posteriori* est-elle imaginable ? Et quid alors des conséquences de cette dernière, si elle confirme ou infirme la décision implicite ? Etc.

Article 26

L'article 26 procède à la modification de l'article 63 (« *Objet et principes des mesures compensatoires* ») de la loi modifiée du 18 juillet 2018 en précisant que certaines mesures compensatoires n'auront plus à être soumises aux articles 63 et suivants de la loi.

Le paragraphe 2 est modifié de sorte à prévoir la possibilité pour les administrés de demander une évaluation en éco-points auprès de l'Administration de la nature et des forêts pour les projets de construction d'une surface maximale de 10 ares, tandis que le paragraphe 3 est modifié pour permettre la réalisation de mesures compensatoires dans le même secteur écologique sur des terrains appartenant ou détenus par le demandeur.

Le SYVICOL se félicite des modifications prévues aux deuxième et troisième paragraphe, qui permettront d'accélérer les procédures de construction d'une part et de soulager les administrés d'autre part.

Le SYVICOL salue aussi l'initiative de la part des auteurs du projet de loi, au paragraphe 3, de prévoir que les terrains sur lesquels les mesures compensatoires peuvent être réalisées, doivent soit lui appartenir, soit être détenus par lui. Il s'agit là d'une ouverture bienvenue qui permet d'élargir l'assiette des fonds susceptibles de faire l'objet de mesures compensatoires. Il regrette que le choix de la durée de 25 ans ne soit pas précisé et suppose que la disposition vise des baux de longue durée.

Article 27

L'article 27 vise à introduire, au niveau de l'article 64 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, la possibilité pour les communes de prévoir des pools compensatoires communaux afin de pouvoir compenser leurs propres projets sur leur territoire (voire, de créer des mesures compensatoires à titre prospectif) ainsi que d'y accueillir des mesures d'atténuation en application de l'article 27 de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Cette disposition s'inscrit dans un double objectif : celui pour le ministre de constituer un réseau de zones destinées à recevoir des pools compensatoires au niveau national, et celui pour les communes de pouvoir créer des mesures compensatoires en vue de futures extensions du périmètre.

Le SYVICOL accueille favorablement le fait que des pools compensatoires communaux puissent être créés, notamment pour réaliser des mesures de compensations proches de leurs projets de développement. Il en va de même pour le fait que les éco-points obtenus par lesdites mesures soient réservés aux communes.

Les communes sont ainsi incitées à créer des pools communaux et à débloquer des terrains retenus pour cette finalité. Ce point contribuera vraisemblablement à une augmentation des pools compensatoires.

Se pose cependant la question du financement de tels pools, du point de vue de leur planification et de leur gestion (actuel art. 64 (2), al. 4, point 2°) d'une part, ainsi que pour le personnel à embaucher (futur art. 64 (2), al. 5) d'autre part.

Or, selon l'article 123 (3) de la Constitution, qui est la consécration explicite du principe de connexité : « *Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi* ». Le commentaire des articles du projet de révision n°7700 précise quant à lui que : « *Le texte qui s'inspire de la Charte de l'autonomie locale, fixe le principe selon lequel la loi conférant de nouvelles missions doit également prévoir les moyens de financement de celles-ci*[10] ».

Le projet de loi devrait par conséquent prévoir des dispositions en ce sens, alors que l'article 65 relatif au paiement des mesures compensatoires n'est pas prévu d'être modifié.

Le SYVICOL constate ensuite que le comité de gérance (actuellement prévu à l'article 67 de la loi modifiée du 18 juillet 2018) sera supprimé.

Parallèlement, l'avis de l'Observatoire de l'environnement ainsi que celui du Comité de gérance, actuellement prévus à l'article 64, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, concernant les zones destinées à la création de pools compensatoires nationaux seront également supprimés. Or, l'Observatoire garantit un regard neutre et scientifique et est en mesure de soumettre des propositions.

Le SYVICOL n'est pas certain que les modifications entreprises permettent d'accélérer les procédures d'établissement des pools compensatoires. Ce dont il est sûr en revanche est qu'elles ne permettent plus l'échange d'informations ou le recours à l'expertise des différentes entités, entités au sein desquelles siègent d'ailleurs des représentants de syndicats de communes [11]. Parallèlement, l'ANF est appelée, dans le cadre du présent projet de loi, à endosser de plus en plus de responsabilités.

Le SYVICOL craint qu'en agissant de la sorte, l'efficacité se fasse au prix d'un processus décisionnel de qualité, ou pour le moins, plus inclusif.

Le SYVICOL demande ainsi, afin de garantir une meilleure coordination :

1. que l'avis de l'Observatoire de l'environnement naturel soit maintenu à l'article 64 (2), alinéa 2[12];

---

[10] Cf à ce titre La prise de position – Des communes fortes et autonomes au service des citoyens – 36 propositions pour la prochaine période législative (p. 4), adoptée par le comité en date du 10 octobre 2022.

[11] Selon l'article 67 de la loi précitée du 18 juillet 2018 et la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre le syndicat de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles. Mais quid des communes qui ne sont représentées dans aucun desdits syndicats ?

[12] En effet, un avis du ministre ayant l'agriculture est prévu pour les pools compensatoires nationaux : quid de l'accélération des procédures dans ce cas et pourquoi l'avis dudit ministre importerait-il que par rapport aux seuls pools compensatoires nationaux ?

2. que l'Observatoire de l'environnement naturel puisse endosser une fonction de conseil pour les communes non-membres d'un syndicat intercommunal de protection de la nature ou d'un parc naturel.

Le SYVICOL s'interroge également quant à la distinction entre les différents types de pools compensatoires, mis à part le gestionnaire.

Par exemple, à la lecture de la disposition projetée à l'article 13 du projet de loi, qui rajoute, entre autres, une 3e phrase au 1er alinéa de l'article 27 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 « (…) *les mesures d'atténuation peuvent être effectuées dans la zone des pools compensatoires établis en vertu de l'article 64 qui est géographiquement la plus proche de l'intervention* », il se demande si cela risque d'impacter la gestion des pools compensatoires communaux ?

Si tel devait être le cas, le SYVICOL estime que ceux-ci devraient être exclusivement dédiés aux mesures compensatoires et d'atténuation relatives aux plans, projets ou activités établis ou réalisés par les communes qui les ont créés.

Article 28

La présente disposition prévoit une légère modification de l'article 66 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relatif au registre au sein duquel l'ensemble des mesures compensatoires doivent être inscrites.

Sans commentaire

Article 29

La disposition en question vise d'une part à supprimer le comité de gérance de l'article 67 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 et parallèlement, de prévoir un nouveau système de compensation (la « *compensation une fois pour toutes* ») pour des habitats d'espèces à large rayon d'action, système qui se concrétisera sur des terrains domaniaux par le biais de baux à fermage. Les auteurs du projet de loi espèrent ainsi remédier à la difficulté à assurer la disponibilité d'éco-points réalisés dans des pools compensatoires.

Parallèlement à la possibilité prévue de planifier des pools compensatoires communaux, la simplification des procédures d'établissement de pools compensatoires devrait permettre l'augmentation d'enregistrement d'éco-points dans les registres respectifs.

Le SYVICOL se demande si les terrains requis (terrains domaniaux donc) existent en quantité suffisante pour concrétiser l'objectif visé, tout en ayant les qualités requises pour exécuter correctement les mesures envisagées ?[13]

L'article prévoit en outre le principe de plans de compensation « *élaborés par le ministre et à approuver par le Gouvernement en conseil, [qui] sont mis en œuvre sur des terrains domaniaux ciblés, en surface et en distribution géographiques appropriés, qui sont identifiés, échangés ou acquis à cette fin* ». Au vu de la probable rareté de tels terrains, et tout en tenant compte du fait

[13] En outre, en raison du principe de la liberté contractuelle, cette disposition ne devrait *a priori* concerner que des terrains domaniaux, qui ne font pas encore l'objet de baux à fermage. Ceci réduit encore l'assiette des terrains disponibles.

que la recherche se limitera à certaines parties du territoire national, le SYVICOL se demande si les terrains domaniaux des communes pourront être visés par les plans en question ?

Il constate également que l'article en question ne concerne pas les sites de reproduction et les aires de repos visés par le chapitre 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, ce qui, de l'avis des professionnels du secteur de l'environnement, risque de sérieusement mettre en échec le succès de la présente disposition.

Enfin, l'article 67 (1), alinéa 2 projeté, prévoit une évaluation. Le SYVICOL croit comprendre que l'Etat prend tout en mains en la matière.

Le SYVICOL se demande s'il ne conviendrait pas davantage de confier l'évaluation des mesures de cet article à l'Observatoire de l'environnement naturel, ou du moins de requérir son avis dans le cadre de la procédure relative aux plans de compensation.

Outre le fait que ceci permettrait de tenir au courant les différents acteurs du pays, agissant à différents niveaux administratifs, ainsi que de promouvoir le dialogue et l'échange de données et d'informations à caractère scientifique[14], ceci serait également plus cohérent avec l'esprit de l'article 3 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre le syndicat de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, relatif aux missions de l'Observatoire.

Une des missions de ce dernier est justement d'évaluer les mesures réalisées par l'Etat et les syndicats.

Article 30

L'article 30 vise à réintroduire le recours en réformation contre toute décision prise sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Il ouvre également le recours en question aux associations et organisations agréées en vertu de l'article 72 de la même loi, la preuve d'un intérêt personnel n'étant plus requise.

Le SYVICOL ne peut que se féliciter de la réintroduction du recours en réformation, garantie d'une application plus uniforme des règles du droit et point qu'il avait d'ailleurs revendiqué dans le cadre de l'avis adopté par le comité en date du 29 mai 2017.

Il se demande toutefois ce qu'il adviendra des procédures judiciaires en cours[15].

Article 31

Sans commentaires

---

[14] Et ce, bien que l'article en soi vise des terrains domaniaux de l'Etat : l'étude du comportement des espèces visées par l'article en question ne se limite pas à ce qui se passe aux niveaux desdits terrains.

[15] La mission du juge change en effet dans le cadre d'un recours en réformation https://justice.public.lu/fr/support/glossaire/r/recours-reformation.html :

Article 32

L'article 32 prévoit des dispositions transitoires pour les articles 59, paragraphe 7 (utilisation obligatoire du formulaire de demande d'autorisation électronique) et 59*bis* (application des délais prévus par l'article 59*bis*, relatif à la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation) projetés.

Le SYVICOL renvoie dans ce cadre à ses observations formulées par rapport à l'article 23 ayant trait à l'article 59 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 (autre cas d'irrecevabilité, lorsque la demande n'est pas introduite sous forme électronique / numérique).

En outre, il considère que l'article serait plus clair s'il était rédigé de la façon suivante :

« (1) L'article 59, paragraphe 7, s'applique aux demandes introduites à partir du premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi du [***] modifiant la loi du (…).

(2) L'article 59*bis* s'applique aux demandes introduites à partir du premier jour du troisième mois qui suit la publication (…) ».

À défaut, le SYVICOL estime qu'il n'est pas exclu que le paragraphe 2, de l'article 82*bis* puisse poser des problèmes, alors que, rédigé comme il l'est, il semble destiné à s'appliquer à des procédures d'instruction de demande d'autorisation en cours.

Article 33

L'article 33 vise à préciser l'annexe 9 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 afin de définir les installations qui ne seront pas considérées comme des constructions, et comme telles ne seront pas soumises à une demande d'autorisation.

Le SYVICOL approuve le fait de ne pas considérer les modules de reproduction pour amphibien en béton ou en matériel synthétique comme constructions et considère qu'il s'agit d'une simplification administrative pour les professionnels du secteur de la conservation de la nature.

De manière générale, le SYVICOL regrette que d'autres « constructions » ne soient pas incluses dans la liste, notamment en matière de constructions existantes de l'article 7 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 (la définition de « construction » de l'article 3, point 26 est en effet particulièrement large). Toutefois, il semble que l'introduction d'une zone spécifique ait été prévue dans le cadre des mesures prises lors des travaux du groupe de travail « *Méi, a méi séier bauen – la simplification administrative en marche* » pour les logements sis en zone verte, ce qui devrait constituer une réponse.

Il regrette également que, pour des raisons de simplification administrative, le Gouvernement n'homogénéise pas les démarches effectuées au niveau de la règlementation applicable en matière d'aménagement communal et de développement urbain d'une part et en matière d'environnement d'autre part.

En effet, le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre prévoit des dispositions relatives aux installations de panneaux photovoltaïques n'excédant pas 30 kilowatts

en toiture, lesquelles ne seraient ni soumises à une autorisation de construire, ni soumises à une déclaration de travaux (les points 9 et 10 de l'article 2 dudit texte). Dans ce cadre, le texte en question fait référence aux constructions faisant l'objet d'une protection nationale et de celles faisant l'objet d'une protection au niveau communal suivant les dispositions de la loi modifiée du : or, il n'est pas exclu que des constructions existantes en zone verte fassent également l'objet de telles protections.

L'article 33 du présent projet de loi prévoit pour sa part de modifier le point 7 de l'annexe 9 par rapport, entre autres, aux « *installations photovoltaïques, solaires thermoélectriques et solaires thermiques dont les panneaux ou tubes sont posés sur les toitures de constructions légalement existantes et qui ne dépassent pas la surface de la toiture et dont les éléments techniques sont montés sur les façades de la même construction* ; »

De l'avis du SYVICOL, cela ne contribue guère à une simplification administrative.

Il conviendra de voir comment évoluent les travaux à la suite du groupe de travail instauré dernièrement au niveau étatique dans l'objectif d'atteindre plus d'énergie renouvelable (« *Einfach-Séier-Erneierbar* »)…

Article 34

L'article 30 modifie deux définitions au niveau de la loi du 23 août 2023 sur les forêts : celle relative à la forêt et celle relative aux sentiers forestiers.

La nouvelle définition de la forêt est plus adaptée à la réalité (30 % d'espèces arborées pouvant atteindre au minimum 15 mètres de hauteur à l'âge adulte). Le SYVICOL regrette toutefois que les superficies visées ne soient toujours pas plus importantes que 25 ares, comme il a déjà pu le souligner dans le cadre de ses avis des 24 septembre 2018, 4 octobre 2021 et 12 décembre 2022.

Article 35

L'article 35, en modifiant l'article 9 de la loi précitée du 23 août 2023, prévoit la faculté de restaurer des habitats d'intérêt communautaire ou d'espèces d'intérêt communautaire sur des fonds qui n'ont pas été boisés auparavant, le tout en application de l'article 13 (3) de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Il prévoit de plus qu'aucun reboisement n'est nécessaire si la restauration de l'habitat a réussi, et que le défrichement nécessaire à cette restauration est soumis à restauration.

Le SYVICOL renvoie sur ce point aux observations formulées dans le cadre du nouvel article 37, anciennement 33.

Article 36

Cet article apporte des précisions quant aux restrictions et interdictions de certaines activités en forêt (article 10 de la loi précitée du 23 août 2023), et plus précisément du pâturage et de la fertilisation.

Le SYVICOL félicite les auteurs du projet de loi quant à la possibilité de gérer par pâturage des bosquets et les habitats énoncés. Il s'agit d'une amélioration qualitative de la gestion de ces biotopes et contribuera à la diversité écologique.

Article 37

Le SYVICOL croit comprendre que la modification en question a trait non pas à l'article 11 de la loi du 23 août 2023 sur les forêts (respect du voisinage), mais concerne l'article 9 de la même loi sur la régénération.

Etant donné qu'il s'agit dans le cadre de la présente modification d'adapter l'article 9 à la suite des modifications entreprises au niveau de l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (notamment le rajout d'un troisième paragraphe), le SYVICOL n'a pas d'observation de fond à faire.

Concernant le point 2° toutefois, il attire l'attention des auteurs du projet de loi que le bout de phrase qui est censé remplacer les termes « est soumise » se termine par un point. Il conviendrait d'enlever ce point, alors que le bout de phrase ne constitue pas la fin de la phrase dans laquelle il est introduit.

Article 38

L'article 33 supprime la limitation de l'aide financière au coût d'investissement, permettant au propriétaire de demander une augmentation sans que son aide financière soit revue à la baisse.

L'application de l'article 7 du règlement grand-ducal du 3 mars 2022 instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers, relatif à l'aide au reboisement d'une parcelle, n'en sera que plus aisée.

Le SYVICOL accueille positivement la modification en question.

Article 39

L'article en question clarifie les exceptions relatives au défrichement des forêts publiques qui ne sont pas soumises à l'obligation d'être autorisées par voie de règlement grand-ducal (RGD). Trois cas sont ainsi rajoutés dans le cadre desquels il n'est pas obligatoire de passer par un RGD. Une autorisation sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018 de la part du ministre s'avère toutefois toujours nécessaire.

Le SYVICOL accueille positivement la modification en question.

Article 40

L'article 40 vient rajouter un article 29*ter* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le paragraphe 1er concerne l'obligation de prévoir dans tout PAP NQ qui couvre une surface supérieure ou égale à 20 ares, des infrastructures vertes sur au moins 10 pour cent de la surface totale brute, trois quarts de ces infrastructures vertes devant au moins être aménagées au niveau des espaces publics. Une dérogation est possible sous certaines conditions, pour les zones d'activités nationales, spécifiques nationales, régionales, communales et zones spéciales au sein desquelles sont prévues des activités économiques.

Le deuxième paragraphe prévoit que les projets d'urbanisation au niveau des terrains non bâtis d'au moins un hectare, situés en zone de bâtiments et d'équipements publics (BEP) et couverts

par un PAP QE, doivent obligatoirement prévoir au moins 10% d'infrastructures vertes par rapport à la surface totale brute, à déterminer dans le cadre de l'autorisation de construire.

Le dernier paragraphe prévoit quant à lui que les infrastructures vertes, leurs qualités écologiques et d'aménagement ainsi que leur représentation dans la partie règlementaire du PAP seront déterminées par règlement grand-ducal.

De prime abord, le SYVICOL se demande quelle est la signification exacte des « infrastructures vertes » ? Il faudrait en effet pouvoir consulter le projet de règlement grand-ducal mentionné pour pouvoir évaluer l'impact de la mesure en question[16].

Le SYVICOL constate ensuite que cette obligation concernera surtout le domaine public des communes, comme cela ressort du paragraphe 1er, alinéa 1er (« Au moins trois quarts (...) ») et du paragraphe 2 (zones BEP dans les PAP QE).

Il a déjà été souligné lors de la séance de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité en date du 6 novembre 2024, que les communes respectaient d'ores et déjà le pourcentage prévu par le projet de loi[17] Selon le procès-verbal de la séance en question, le ministre est conscient du fait que « de nombreuses communes prennent déjà ce genre de mesures sans y être obligées ; [il] estime cependant qu'il est important d'ancrer le principe dans la loi afin qu'il ne dépende plus de la bonne volonté des communes ».

Si d'autres options sont tirées par une commune, il s'agit moins d'une question de bon vouloir que de « réalité du terrain ». Selon l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain toutefois, « les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal ».

---

[16] Un guide sur les modalités de calcul du Système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points, établi le 1er avril 2019 puis modifié le 1er avril 2024 par le Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité (MECB) en collaboration de l'Administration de la Nature et des Forêts (ANF) - https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/natur/biodiversite/compensation/guide-calcul-ecopoints-04-2024.pdf, mentionne bien des "infrastructures vertes", parmi lesquelles figurent les bassins de rétention ouverts, les façades végétalisées, les jardins communautaires et ainsi de suite. Le SYVICOL se demande toutefois lesquelles de ces infrastructures vertes figureront en fin de compte dans le RGD prémentionné, ce d'autant plus que deux des objectifs généraux en vue desquels la modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 est opérée, sont: la "réduction de la charge administrative et l'accélération des constructions en zone urbanisée" ainsi que l'"inclusion d'éléments naturels dans le milieu urbain par des dispositions relatives à l'aménagement communal et aux plans d'aménagement particulier".
On peut également deviner à quoi les infrastructures vertes peuvent correspondre grâce à la réponse fournie par le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité Serge Wilmes du 21 août 2024 à la question parlementaire de Madame la Députée Joelle Welfring, sur le "pourcentage des terrains de PAP NQ utilisé cédés pour les travaux de voirie et d'équipements publics utilisé pour la réalisation d'éléments écologiques durables" (Question parlementaire N°940 du 26 juin 2024) : y sont inclus l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.

[17] Pp. 3 et 4 du Procès-verbal de la séance de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

Il s'agit donc ici d'une disposition qui n'a pas lieu d'être et qui consacre une pratique d'ores et déjà établie au niveau communal, mais qui limite en fin de compte la marge de manœuvre des communes.

En tout état de cause, le SYVICOL s'oppose à ce que plus de trois quarts des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics du PAP NQ, tels que définis à l'article 23, alinéa 2, soient consacrés aux infrastructures vertes (« Pas plus de trois quarts...»).

Le SYVICOL constate de plus que la dérogation peut se faire si les caractéristiques ou les particularités du site le permettent ou le requièrent, ou lorsque des conditions tenant au développement économique l'exigent. Tandis que la première condition légale reprend le texte de l'article 7 du RGD modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ayant trait à la configuration des lieux, la seconde condition légale – qui est une alternative – soulève des interrogations :

Mais que signifie le développement économique ? Et comment est-il constaté (critères, indicateurs ou indices) ? Quelle est l'échelle prise en compte pour cette constatation ? Et ainsi de suite. Si le SYVICOL se doute que ce développement économique est constaté au niveau national, régional et communal, il s'interroge également quant à l'interrelation entre les différents niveaux ...[18]

Pour conclure, il conviendrait de davantage accorder de confiance aux communes et de leur confier les rênes pour un développement durable de leur territoire.

Par conséquent, le SYVICOL requiert d'élargir le principe d'une dérogation aux 10% aux PAP NQ de plus de 20 ares exécutant n'importe quelle zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, et non pas les seules zones visées par le projet de loi, et ce, dès lors que les caractéristiques ou les particularités du site le permettent ou le requièrent.

Idem pour les zones BEP avec PAP QE[19].

Il est en effet permis se demander si, à l'aune des objectifs du présent projet de loi et des dispositions d'ores et déjà prévues par ce dernier (notamment celles relatives au CBU), il convient de prévoir de telles restrictions.

Article 41

L'article 41 prévoit les dispositions transitoires pour les dispositions prévues à l'article précédent. Plus précisément, ne sont pas visés les plans d'aménagement particulier (PAP) qui ont été soumis au collège des bourgmestres et échevins conformément à l'article 30, alinéa 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi soumis pour avis.

---

[18] La réponse est encore ouverte de savoir quels types d'activités seront admissibles dans quelle zone, la procédure règlementaire relative au projet de règlement grand-ducal visant à modifier le règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune au niveau des zones d'activités économiques n'ayant pas encore abouti à ce jour.

[19] Il s'agit là de PAP QE, la situation diffère donc de celle des PAP NQ qui passent nécessairement par une procédure d'adoption. Le SYVICOL estime cependant que les caractéristiques ou particularités du site peuvent aussi être invoqués dans ce cas de figure.

Le SYVICOL se demande si les modifications de PAP ne devraient pas également être prises en compte au niveau de la disposition transitoire, de sorte à garantir une certaine sécurité en matière de planification (laquelle se caractérise par des coûts élevés et une certaine durée) ?

Le projet de loi 8481 ayant pour objet la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain a quant à lui prévu les modifications de PAP (en l'occurrence, des seuls PAP NQ, qui plus est des PAP NQ visés par l'article 29*bis*) dans ses dispositions transitoires.

Voire, ne devrait-on pas prévoir, à l'instar du même projet de loi n°8481, une « transition raisonnable » pour que les initiateurs de PAP NQ aient suffisamment de temps pour « procéder aux adaptations utiles »[20] ..?

Alors que l'un des objectifs du présent projet de loi est justement de permettre l'accélération des procédures en matière de construction, il conviendrait de ne pas prévoir de dispositions qui peuvent potentiellement mettre en péril cet objectif et d'aligner un minimum les procédures...

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 16 juin 2025

[20] Le SYVICOL se réfère ici au commentaire des articles du projet de loi n° 8481.