

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg sur le projet de loi 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

(16/06/2025)

Au vu du rôle important que les règles applicables en matière d'aménagement urbain et de protection de la nature ont vocation à jouer dans la vie publique du Grand-Duché de Luxembourg, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg souhaite faire part de ses observations par rapport aux modifications législatives proposées aux termes du projet de loi 8449.

Introduction

L'objectif poursuivi par le législateur à travers le projet de loi sous examen est ambitieux : contribuer au développement nécessaire de l'offre en logements et infrastructures au Grand-Duché de Luxembourg à travers des modifications apportées aux règles à respecter en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, étant entendu qu'un équilibre sera à assurer entre les enjeux potentiellement antagonistes ainsi mis en présence.

L'Exposé des motifs du projet de loi met l'accent sur le fait que le texte sous examen vise à mettre en œuvre, tant dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées qu'en zone verte, des mesures de simplification administrative.

Pour une description plus explicite de l'approche préconisée à travers les mesures proposées, il est permis de renvoyer au catalogue de 40 mesures de simplification administrative présenté par le Gouvernement à l'occasion d'une conférence de presse tenue le 19 juin 2024¹. En effet, sous un titre 4 'Protection de la nature et des ressources naturelles en zones urbanisées et destinées à être urbanisées', ledit catalogue fait état de diverses mesures² que l'on retrouve dans le projet de loi sous

¹ 'Méi, a méi séier bauen- la simplification administrative en marche et le nouveau partenariat public-privé pour le logement abordable', - Annexe 1- la simplification administrative en marche ;

² 'Révision du système numérique d'évaluation et de compensation' ([mesure 18](#)); 'Déroptions pour les espèces protégées au niveau national' ([mesure 19](#)) ; 'Compensation de l'habitat de chasse en zone constructible' ([mesure 21](#)); 'Augmentation du nombre de sites des pools compensatoires et valorisation des pools compensatoires existants' ([mesure 22](#)) ; 'Introduction de l'approche « Natur auf Zeit » pour certains biotopes en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées' ([mesure 23](#)); 'Présence d'espèces dans le cadre de l'approche « Natur auf Zeit »' ([mesure 24](#));



examen. Les propos introductifs dudit titre 4 renseignent qu'il s'agit de «*passer d'une politique en matière environnementale qui est à l'heure actuelle axée sur la protection des espèces et biotopes sur un site donné (« in situ ») à une politique de protection de l'environnement plus holistique, qui vise à considérer l'état de la nature dans sa globalité... »*³, ceci avec la précision que l'approche prédécrite est «*susceptible de réduire sensiblement les travaux d'études à mener, d'accélérer la réalisation de constructions et d'économiser ainsi des ressources d'ordre financier et humain, tout en axant les efforts en matière de protection de l'environnement sur des projets écologiques d'envergure, qui permettent de générer des plus-values certaines pour l'environnement*». D'une manière plus générale, les auteurs du catalogue évoquent la nécessité de «*revoir les démarches et dispositions légales et réglementaires ... de sorte à garantir une mise en œuvre rapide des projets de construction, dont la réalisation de nouveaux quartiers, [...] sans pour autant générer une régression du degré de la protection de l'environnement et des ressources naturelles et de qualité de vie des citoyens »*⁴.

Les termes précités renvoient à plusieurs axes principaux de toute démarche de simplification administrative, à savoir la réduction des formalités administratives et la recherche d'une accélération des procédures d'une part, d'une économie de ressources d'autre part. Bien entendu, les objectifs ainsi évoqués sont à saluer et une analyse des mesures proposées aux termes du projet de loi sous examen devra se faire à l'aune desdits objectifs.

Ceci étant précisé, l'Ordre de avocats se doit d'observer qu'un axe d'importance de toute démarche de simplification administrative est passé sous silence et a, en réalité, été négligé par les auteurs du projet de loi. En effet, le cadre favorable qu'une simplification administrative est censée créer pour les citoyens, entreprises, associations et même administrations devrait passer non seulement par une simplification des processus et procédures mais encore par une amélioration de la législation. En d'autres termes, une simplification administrative devrait améliorer l'accessibilité de la législation applicable (au sens large), diminuer sa complexité et réduire les sources d'incertitude pour les acteurs concernés.

Cette exigence d'accessibilité de la législation applicable a évidemment toute son importance dans les matières traitées par le projet de loi sous examen. En effet, la possibilité d'appréhender les règles, simplifications et contraintes, susceptibles de trouver application constitue, pour tous propriétaires de terrains, une condition *sine qua non* d'un lancement de projet en connaissance de cause. Le fait que, dans le cadre de projets d'envergure limitée, l'application de certaines règles aux réalités du terrain sera, en définitive, à mettre en œuvre par l'Administration de la nature et des forêts (article 63 (2) dernier alinéa de la loi du 18 juillet 2018 introduit par le PL 8449) ne change rien au prédit constat.

Or, le projet de loi sous examen ne fait pas évoluer les textes modifiés dans le sens d'une démarche de simplification administrative. Il porte création d'un dispositif législatif indéniablement complexe, , difficilement accessible, potentiellement source d'insécurité juridique et d'imprévus.

³ *Ibidem*, p. 22;

⁴ *Ibidem*;

Ce constat s'impose à une pluralité d'égards.

Sous l'angle des termes choisis, quelques formulations imprécises sont à relever. Signalons par exemple : « *restructuration du parcellaire permettant une amélioration de l'exploitation des champs existants* » (article 13 (1) de la Loi du 18 juillet 2018 introduit par le PL 8449), « ... *en vue d'une gestion forestière durable* » (article 17 (2) 4° de la Loi du 18 juillet 2018 introduit par le PL 8449) ou « ... *à condition qu'il n'y a pas d'autre solution satisfaisante* » (article 28(2) et 28(3) de la Loi du 18 juillet 2018 introduits par le PL 8449). Il est permis d'observer que les expressions précitées laissent une marge d'appréciation non souhaitable, source d'insécurité juridique.

L'énoncé des règles proposées est marqué, en majeure partie, par l'emploi d'une terminologie hautement technique (impliquant la nécessité d'études nouvelles à réaliser par des bureaux agréés), potentiellement mal maîtrisée par les acteurs concernés. S'ajoute à ce premier constat que les conditions d'applicabilité des règles proposées sont, dans bien des cas, complexes et/ou difficiles à apprécier.

Pour illustrer ceci, citons l'exemple de la dérogation à l'obligation d'effectuer des boisements compensatoires applicable aux « *fonds non boisés ou minoritairement embroussaillés par le passé, actuellement pourvus d'arbres pionniers ne dépassant pas trente ans et issus d'une succession naturelle* » (article 13 (3) alinéa 1^{er} de la Loi du 18 juillet 2018 introduit par le PL 8449) ou l'exemple des cas dérogatoires détaillés à l'article 13 (3) alinéa 2 de la Loi du 18 juillet 2018 introduit par le PL 8449.

Certaines mesures introduites prévoient des conditions et critères d'application à tel point multiples et complexes que tant leur accessibilité aux acteurs concernés que leur praticabilité-même semblent compromises.

A citer, en guise d'exemple, la suppression de l'obligation de réaliser, en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, des mesures d'atténuation à travers l'introduction du concept de 'Continuité de la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain' (article 27bis introduit dans la Loi du 18 juillet 2018 par le PL 8449). Celle-ci prévoit en effet la mise en œuvre, commune par commune, d'une pluralité de critères tant quantitatifs et qualitatifs liés à deux notions elles-mêmes techniques et distinctes ('couvert boisé urbain et "couvert boisé'), critères sujets à évolution dans le temps et nécessitant une mise en place périodique et une consultation en temps opportun de pas moins de trois instruments nouveaux (un inventaire du couvert boisé urbain à dresser pour l'ensemble des communes du pays, une liste des essences d'arbustes et d'arbres à considérer en tant qu'indigènes ou adaptés à la station par rapport au couvert boisé urbain' et un rapport sur l'aspect qualitatif du couvert boisé). Aux éléments ainsi rappelés vient s'ajouter une limitation d'applicabilité de la mesure visée par rapport aux espèces protégées concernées, espèces à renseigner par un règlement grand-ducal qui, lui-même, pourra préciser des modalités d'application... Au sens de l'Ordre des Avocats, tant l'énoncé que l'application de la mesure élaborée sont d'une complexité excessive.



S'ajoute aux éléments renseignés ci-dessus que, d'une manière générale, le texte proposé est caractérisé par une multiplication d'hypothèses et d'exceptions. Ainsi, une vingtaine de règles dérogatoires sont prévues aux termes des modifications et ajouts introduits à travers le projet de loi sous examen. De toute évidence, un tel phénomène réduit, à son tour, l'accessibilité du texte proposé.

Dans le même ordre d'idée, « si l'abandon du régime d'autorisation, en faveur d'un régime de simple déclaration de travaux », doit être salué, force est en revanche de constater que ce régime se voudra limité à des hypothèses pour le moins marginales (création de biotopes dans le cadre d'un plan d'action proposé par le PNPN ou d'un plan de gestion d'une zone protégée, restauration d'un mur en pierres sèches, enlèvement ou obstruction de drainages), sans réelle incidence concrète pour les administrés, tout en étant assorti d'une lourdeur procédurale – du point de vue des pièces à joindre à la déclaration – peu compatible avec le concept de simplification administrative.

Au vu des réalités prédécrites, il semble permis d'affirmer que bon nombre d'acteurs concernés ne pourront appréhender la réglementation sous examen que grâce à l'assistance de consultants et de conseils spécialisés. Cette réalité risque d'impacter les économies de temps et de ressources que les mesures proposées sont censées créer.

L'Ordre des Avocats espère qu'une amélioration pourra être apportée sous cet angle.

Quatre points seront examinés ci-après de façon plus détaillée :

I. Couvert boisé urbain et mesures d'atténuation anticipées (article 27bis du projet de loi)	4
II. Infrastructures vertes	6
III. Natur auf Zeit.....	7
IV. Recours en réformation	8

I. Couvert boisé urbain et mesures d'atténuation anticipées (article 27bis du projet de loi)

L'objectif principal du **couvert boisé urbain** (CBU) est de limiter la nécessité de mettre en place des mesures d'atténuation anticipées (ou mesures CEF) individuelles pour certaines espèces protégées au niveau européen et inféodées aux biotopes à développement rapide et spontané. Cette simplification est possible à condition que le CBU remplisse les critères définis à l'article 27bis, paragraphe 1, du projet de loi, et que sa superficie dépasse 20 %. Plus le pourcentage de CBU est élevé, plus les exigences qui lui sont associées sont allégées, incitant ainsi les communes à développer leur CBU.

Pour rappel, les mesures CEF sont des mesures visant à assurer la fonction écologique permanente d'un site de reproduction ou d'une aire de repos d'une espèce protégée dans le cas de projets et d'activités susceptibles d'avoir une incidence sur ces sites ou aires consistant en des mesures d'atténuation, c'est-à-dire des mesures qui réduisent, voire annulent l'incidence négative de ces



projets ou activités. Elles ne sont pas à confondre avec des mesures compensatoires qui visent à contrebalancer des effets négatifs particuliers sur une espèce et supposent donc qu'une détérioration ou une destruction d'un site de reproduction ou d'une aire de repos existe ou s'est produite. Ce n'est pas le cas des mesures CEF qui garantissent que la fonction écologique permanente du site de reproduction ou de l'aire de repos demeure parfaitement intacte (sur les plans quantitatif et qualitatif) après la réalisation de l'activité.

Le projet de loi propose la mise en place d'une sorte de mesure CEF permanente et collective pour certaines espèces dites « *particulièrement inféodées* » au CBU, qui doivent être identifiées dans le cadre d'un règlement grand-ducal. Ainsi, si une commune dispose d'un CBU remplissant les exigences minimales posées par la loi, des mesures CEF individuelles ne seraient plus requises pour ces espèces.

Cette initiative répond a priori à la complexité et aux retards souvent engendrés par les mesures CEF individuelles. Cependant, la réussite de ce système repose sur plusieurs considérations clés :

1. Le dispositif doit être strictement conforme aux directives européennes, notamment les directives **Habitat** et **Oiseaux**. La conception du système doit être robuste et répondre aux exigences européennes en matière de protection des espèces et de leurs habitats.
2. Il faut que le système soit pragmatique. Un mécanisme trop complexe risquerait de rester lettre morte. Il convient de souligner que les définitions de CBU, de maillage écologique, d'essence adaptée à la station, et d'aspects qualitatifs du CBU semblent actuellement trop abstraites et mériteraient d'être simplifiées. De plus, la mise en œuvre du mécanisme nécessite des inventaires et des contrôles administratifs qui doivent rester simples et efficaces.

L'article 9 du projet de loi retient que « *Le ministre établit annuellement l'inventaire du couvert boisé urbain de toutes les communes.*

En outre, le ministre établit sur base d'une évaluation par échantillonnage, tous les six ans un rapport sur l'aspect qualitatif dudit couvert boisé. »

Selon l'article 14 du projet de loi, les conditions fixées pour vérifier la continuité de la fonctionnalité écologique du site ou de l'aire, visée à l'article 27 alinéa 2, pour les espèces protégées particulièrement inféodées au couvert boisé urbain, sont vérifiées « *sur base des rapports et inventaires visés à l'article 17bis* » (article 9 du projet de loi).

En d'autres termes, l'inventaire annuel et le rapport établi par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions tous les six ans, permettront non seulement aux administrations, mais aussi aux administrés concernés d'évaluer si des mesures CEF individuelles sont nécessaires ou non, dans le cadre de leurs projets.



Cependant, le projet de loi ne prévoit aucun mode de publication de l'inventaire et du rapport précités. Dans la mesure où ces documents auront des effets juridiques, il serait opportun d'en indiquer les modalités de publication. L'inventaire et le rapport pourraient également être considérés comme des actes administratifs réglementaires. Se pose dès lors la question de savoir si l'inventaire et le rapport précités ne devraient pas être soumis à enquête publique, conformément aux exigences de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Enfin, l'Ordre des avocats attire l'attention sur le fait que la gestion du CBU, incluant à la fois les espaces verts publics et les propriétés privées, échappe en partie au contrôle des communes. Par conséquent, le pourcentage de CBU peut fluctuer d'une année à l'autre, en fonction des interventions sur des terrains privés, indépendamment des initiatives communales.

3. Le bénéfice apporté par ce mécanisme doit être proportionnel à sa complexité et à ses coûts. Si seules quelques espèces en bénéficiaient, la mise en place d'un tel système à l'échelle nationale pourrait sembler disproportionnée.
4. Il est impératif que le CBU, tel que conçu dans le projet de loi, assure effectivement la conservation des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces visées. Cela implique que le CBU permette de maintenir, voire d'améliorer, la taille et la qualité de ces habitats. Ce point nécessite des preuves scientifiques rigoureuses pour chaque espèce concernée par le règlement grand-ducal.

II. Infrastructures vertes

Le projet de loi n°8449 introduit le concept d'infrastructures vertes en contrepartie de l'abandon de l'obligation de compenser la destruction de certains types de biotopes dans la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée.

Si la volonté d'une végétalisation urbaine est à saluer, il faut néanmoins souligner que la notion d'aménagement d'« *infrastructures vertes* » n'est pas précisément définie par le projet de loi. Il s'agit cependant d'une atteinte au droit de propriété, qui nécessiterait effectivement une définition précise dans le texte de loi.

L'article 29 ter du projet renvoie au pouvoir réglementaire pour toutes les précisions y compris même le concept d'infrastructures vertes ce qui est critiquable alors que la loi devrait encadrer cette notion : *« Les infrastructures vertes, leur qualité écologique, leur qualité d'aménagement, leurs exigences techniques et leur représentation dans la partie réglementaire du plan d'aménagement particulier sont déterminées par règlement grand-ducal en fonction de leur valeur écologique pour la biodiversité et en fonction de leur valeur dans l'adaptation aux effets du changement climatique ».*

Cette notion d' « *infrastructures vertes* » est définie par renvoi à la communication de la Commission européenne intitulée "Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe" (COM(2013)0249) de la résolution du parlement européen du 12 décembre 2013 P7(TA2013) 00600 : « *un réseau constitué de zones naturelles et semi-naturelles et d'autres éléments environnementaux faisant l'objet d'une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d'une large gamme de services écosystémiques. Il intègre des espaces verts (ou aquatiques dans le cas d'écosystèmes de ce type) et d'autres éléments physiques des zones terrestres (y compris côtières) et marines. À terre, l'infrastructure verte se retrouve en milieu rural ou urbain.* »

Cette définition n'est pas plus précise car le concept d'infrastructures vertes recèle différents aspects.

L'agence européenne pour l'environnement a précisé cette définition en expliquant de manière plus pragmatique que l'infrastructure verte « *permet de générer des avantages écologiques, économiques et sociaux grâce à des solutions naturelles, ainsi que pour contribuer à comprendre la valeur des bienfaits que la nature procure à la société humaine et à mobiliser des investissements afin de conserver et de renforcer ceux-ci* ». ⁵

L'infrastructure verte est donc une notion complexe répondant à des finalités diverses qu'il faut s'employer à définir au vu du contexte législatif précis visé.

Il y a encore lieu de rendre attentif le législateur sur le manque de netteté de la dérogation de l'article 29ter point 1 alinéa 2 du projet de loi : « *il peut être dérogé au principe des dix pour cent si les caractéristiques ou les particularités du site le permettent ou le requièrent, ou si des conditions tenant au développement économique l'exigent.* »

Toute dérogation implique une interprétation stricte du texte. Or la généralité de la dérogation est discordante avec la nécessité de l'encadrer. L'usage du verbe « permettre » n'est pas approprié alors qu'il donne le sentiment que si « *les caractéristiques ou particularités du site* » sont favorables, il est permis de déroger au principe.

Il serait utile de préciser le cadre de cette dérogation.

L'instauration du régime transitoire est à accueillir favorablement.

⁵ Bruggeman D., Defer V., Hendrickx S., Legrand A., Verelst S., Godart M.-F. et Teller J. (2020). Infrastructures vertes : Pourvoyeuses de services écosystémiques. Page 10 Conférence Permanente du Développement Territorial, 97 p.



III. Natur auf Zeit

Le projet de loi vise à intégrer à l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, un paragraphe (7), point 2 qui soustrait les peuplements d'arbres feuillus visés au point 13 de l'annexe 8 de la loi, dont les arbres ne dépassent pas l'âge de quinze ans, et les broussailles visées au point 17 de cette même annexe 8 qui ne dépassent pas l'âge de quinze ans et situés en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée au régime de protection visé au paragraphe 1er de ce même article.

Le « *défrichement* » des boisements dont les arbres n'ont pas plus de quinze ans et les broussailles – sous-type des « *haies vives et broussailles* » - qui ne dépassent pas quinze ans, ne sont pas soumis à autorisation ministérielle, ni à compensation pour autant que ce « *défrichement* » n'intervient pas pendant la période du 1er mars au 1er octobre.

Cette disposition est censée inciter l'administré à laisser s'installer une végétation spontanée par succession naturelle. L'Ordre des Avocats s'interroge quant aux modalités d'application de cette disposition. Comment sera calculée la période de quinze ans et qui constatera que cette période n'est pas, le cas échéant, dépassée ? Pour quelle raison ce régime dérogatoire est-il limité aux seuls boisements et broussailles ? Ne serait-il pas opportun d'étendre ce régime à d'autres biotopes visés par l'annexe 8 ? Par ailleurs, l'utilisation du verbe « *défrichement* » au futur paragraphe (8) de l'article 17 peut prêter à discussion et interprétation pour faire croire que seulement « *une mise sur souche* » serait autorisée dans les conditions ainsi posées. Même si les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles que par « *défrichement* », il faut entendre « *l'enlèvement avec le système racinaire* », il serait – pour plus de sécurité juridique – judicieux de reformuler le début du futur paragraphe (8) comme suit : « *L'enlèvement, avec ou sans le système racinaire, des peuplements d'arbres feuillus et des haies vives et broussailles, ...* ». Cette précision est d'autant plus importante que le non-respect des dispositions en question est érigé en infraction pénale.

IV. Recours en réformation

Le projet de loi n° 8449 prévoit un recours en réformation devant le tribunal administratif, au lieu d'un recours en annulation.

Cette modification législative est à saluer pour au moins deux raisons.

Premièrement, le recours en réformation permettra, ne serait-ce qu'en théorie, de ne pas perdre de temps jusqu'à ce qu'une décision administrative soit prise en remplacement de la décision litigieuse. Le recours en réformation étant un recours au fond, il permet au juge de la réformation de substituer sa propre décision à celle qui lui est déférée. En d'autres termes, cela permet au tribunal administratif de remplacer immédiatement la décision litigieuse par sa propre décision, ce contrairement à l'hypothèse où la décision administrative peut uniquement être attaquée par voie de recours en



annulation. Dans ce cas, le dossier dans lequel la décision administrative a été annulée par le tribunal administratif est renvoyé à l'administration compétente afin que celle-ci prenne une nouvelle décision en tenant compte du jugement prononcé. Or, ce procédé prend en général plusieurs mois.

Evidemment, dans l'hypothèse où le tribunal administratif ne serait pas en mesure, par exemple pour des raisons de compétences techniques, de prendre lui-même une décision administrative réformant la décision litigieuse, il lui sera toujours possible, selon la pratique actuelle, d'annuler la décision litigieuse et de renvoyer le dossier à l'administration compétente afin qu'elle-même prenne une nouvelle décision en tenant compte du jugement du tribunal administratif.

Deuxièmement, le recours en réformation présente l'avantage que le tribunal administratif se place, quant à la teneur de sa décision, au moment où il statue, ce qui lui permet de prendre en considération les évolutions factuelles et réglementaires survenues depuis l'adoption de l'acte administratif litigieux jusqu'au jour où il statue.

Luxembourg, le 16 juin 2025



Albert MORO
Bâtonnier