

Avis OAI

1) sur le projet de loi N°8578 portant modification de :
1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la
nature et des ressources naturelles ;
2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement
communal et le développement urbain.

2) sur le projet de règlement grand-ducal portant modification :
du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le
contenu du plan d'aménagement général d'une commune

| Sommaire | Page |
|--|-------------|
| 1. Considérations générales. | 2 |
| 2. Méthodologie. | 2 |
| 3. Avis sur le projet de loi | 3 |
| 3. Avis sur l'avant-projet de règlement grand-ducal. | 8 |
| 4. Conclusion. | 10 |

1. Considérations générales : résumé, enjeux,...

I. Projet de loi N°8578 portant modification de : 1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain :

Le projet de loi vise à créer une nouvelle zone d'utilisation du sol appelée « **zone verte bis** » pour répondre à un vide juridique concernant des « **îlots déconnectés** », c'est-à-dire des constructions existantes situées en dehors des zones urbanisées. Actuellement, selon les auteurs du projet de loi, aucun zonage adapté ne permet de réglementer ces situations de manière adéquate.

La « **zone verte bis** » permettra des **aménagements limités** (travaux légers, changements d'affectation) tout en garantissant une **atteinte non significative à l'environnement**. Elle se situe entre la zone verte et les zones urbanisées classiques.

Chaque création ou modification d'une telle zone devra :

- être **approuvée par le conseil communal**,
- obtenir **l'avis et l'approbation du ministre de l'Environnement**.

Les conditions spécifiques à chaque zone seront définies dans le **plan d'aménagement général (PAG)**, et une **autorisation ministérielle de construction ne sera plus nécessaire** si les critères du PAG sont respectés.

Enfin, pour éviter les « abus », un délai de « **carence** » de **20 ans** est exigé avant de pouvoir classer certaines constructions existantes en zone verte bis, avec **preuve à fournir par la commune**.

II. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune :

Le règlement grand-ducal en projet, subséquent à la création au niveau du PAG d'une « **zone verte bis** », vise à exempter celle-ci de certaines exigences issues de la législation concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Cette nouvelle zone permettra pour les occupants et propriétaires concernés de voir alléger un régime juridique trop contraignant.

L'OAI comprend l'objectif poursuivi, visant à permettre d'assouplir un régime juridique trop restrictif (comme en témoignent les jurisprudences rendues en la matière) pour les habitations situées dans une zone constituant un « entre-deux », entre zone verte et zone urbaine, tout en garantissant une protection de l'environnement naturel et du paysage. L'OAI nourrit toutefois de sérieuses interrogations quant aux moyens prévus pour atteindre ce but.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment à la suite de l'analyse par le Conseil de l'Ordre, par la Commission OAI Urbanistes-aménageurs, respectivement des membres de l'AULA – Aménageurs-Urbanistes du Luxembourg asbl.

3. Avis sur le projet de loi

Comme précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi sous analyse, la « *Cour administrative, saisie à l'occasion d'un recours formé par une administration communale contre une décision du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions en matière de PAG, n'a pas manqué de déplorer le manque de zonage adéquat* », en faisant référence à un arrêt de la Cour Administrative du 8 juin 2023 (numéro du rôle : 48266C).¹

En effet, selon les considérants de l'arrêt rendu par la Cour Administrative dans l'affaire évoquée :

« Juridiquement le problème consiste en ce qu'actuellement, ni la législation de 2004 sur l'urbanisme communal, ni celle de 2018 en matière d'environnement ne prévoit en ce terme moyen entre la zone verte et une localité comportant un périmètre d'agglomération développé qui serait précisément nécessaire pour accueillir des structures telles celles du site de « Broderbour ».

De manière patente, les législations afférentes omettent de prévoir une « zone des îlots isolés » de nature à correspondre à nombre d'exemples éparpillés à travers le Grand-Duché de constructions érigées de longue date voire de manière plus récente en zone verte pour lesquelles des règles d'urbanisation seraient applicables dans une optique également de durabilité, ces constructions ayant généralement fait preuve de leur caractère durable à travers des décennies d'existence remontant bien avant la mise en place de la première législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles en 1965, tandis que les législations subséquentes en cette matière ne sont pas de nature à rencontrer de manière utile et favorable, dans une optique de développement durable, le maintien et le développement adéquat de ces structures d'habitation, au-delà de la perte de leur lien avec une ancienne activité agricole ou autre, conforme à leur présence initiale en zone verte.

Or, dans un contexte de pénurie de logements, il ne saurait être reconnu comme étant conforme à l'article 11bis de la Constitution, précité, de freiner le développement de pareilles constructions servant à l'habitation et ayant fait leur preuve de durabilité pour la seule et unique raison qu'elles existent en zone verte et ne sont pas suffisamment connectées à une agglomération existante, ni ne constituent par elles-mêmes pareille agglomération ».

L'OAI estime urgent de trouver une solution à la problématique ainsi mise en perspective par la jurisprudence administrative, de sorte à saluer dans son principe l'initiative gouvernementale d'un projet de loi en ce sens.

L'OAI estime toutefois que le projet de loi ne va pas assez loin et que la solution proposée souffre de plusieurs écueils, expliqués ci-après, relativement aux modifications prévues :

- de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (ci-après la « **Loi concernant la protection de la nature** ») et
- de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après la « **Loi ACDU** »).

¹ <https://ja.public.lu/45001-50000/48266C.pdf>

1. Quant à l'article 1^{er} du projet de loi (modification de l'article 3 de la Loi concernant la protection de la nature)

Le projet de loi innove en créant une nouvelle « **zone verte bis** » accueillant les constructions existantes (depuis au moins 20 ans) et « *qui ne remplissent pas ou plus les conditions de l'article 6* » de la Loi ACDU.

Les constructions visées en « zone verte bis » ne seront pas soumises au régime restrictif de la « zone verte » et à l'application de l'article 6 relatif aux « règles concernant les nouvelles constructions » (qui ne tolère en principe que les constructions liées aux activités agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, et cynégétiques ou des logements nécessaires et en lien fonctionnel direct avec ces activités d'exploitation exercées à titre principal).

Ces constructions pourront également déroger au régime d'autorisation imposé par l'article 7 (en zone verte) relatif aux constructions existantes (en cas de changement d'affectation, de travaux de construction ou de sécurisation, de modification de l'aspect extérieur ou des dimensions existantes, ou encore de « reconstruction de constructions existantes »).

La solution poursuivie par les auteurs du projet de loi consiste ainsi à s'en remettre entièrement aux communes qui auront, non pas l'obligation, mais la simple faculté de créer une « zone verte bis » dans leurs plans d'aménagement général (PAG) permettant, pour les constructions visées et éligibles, d'échapper au régime juridique plus restrictif de la « zone verte ». Pour le surplus, la Loi concernant la protection de la nature n'est pas substantiellement modifiée, comme il ressort de l'examen du texte coordonné de ladite loi.

L'OAI voit d'un œil critique cette initiative qui instaure une nouvelle zone située dans un entre-deux, entre zone verte et zone urbaine, et considère qu'une autre approche aurait été possible en phase avec les objectifs prévus par les auteurs du projet de loi.

En effet, le dispositif proposé introduit une nouvelle catégorie de zonage, mais sans garantir une application harmonisée à l'échelle nationale.

En confiant aux communes la responsabilité exclusive de définir, pour chaque parcelle concernée, les prescriptions spécifiques à inscrire dans leur PAG, **le système risque de générer une grande hétérogénéité d'interprétation et d'application d'une commune à l'autre.**

Il est à craindre que cette approche, fondée sur des initiatives locales au cas par cas, ne permette pas de répondre de manière durable et cohérente à la problématique posée à l'échelle nationale.

Par ailleurs, si l'exposé des motifs fait état d'un objectif de simplification administrative et de rationalisation de l'usage du sol, la mise en œuvre concrète s'annonce, au contraire, lourde et complexe.

Elle repose sur une série de validations ministérielles, dont surtout l'approbation du Ministre de l'Environnement, et sur la définition minutieuse de critères techniques à l'échelle de chaque parcelle, ce qui risque de produire un effet inverse à celui recherché en matière de simplification.

Il convient de rappeler que le contenu d'un PAG est défini à l'article 5 de la Loi ACDU:

« Le plan d'aménagement général est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol. »

Or, le projet actuel impose aux communes de déterminer pour la « zone verte bis », non seulement l'affectation du sol, mais également un ensemble de prescriptions dimensionnelles et techniques spécifiques par parcelle, ce qui revient à intégrer dans le PAG des éléments qui relèvent en réalité du degré d'utilisation du sol.

Il en résulte une rupture d'homogénéité dans la logique du PAG, dans laquelle la « zone verte bis » constituerait une exception réglementaire difficilement lisible et potentiellement incohérente par rapport aux autres zones définies dans le plan.

Il ressort clairement des différentes formulations législatives et réglementaires retenues que le dispositif proposé résulte d'un compromis construit en réaction à certaines jurisprudences récentes, notamment en matière de plans d'aménagement général. Si cette démarche peut se comprendre dans une logique de réponse ponctuelle à des blocages administratifs ou contentieux, il faut toutefois considérer le système d'aménagement communal dans son ensemble, en privilégiant une approche cohérente et structurée d'un urbanisme durable, intégrant pleinement les exigences de clarté, de sécurité juridique et de lisibilité qui doivent caractériser les instruments d'aménagement du territoire.

Dans cette optique, il serait plus cohérent que le législateur traite la problématique des îlots déconnectés directement dans le cadre d'une modification plus substantielle de la Loi concernant la protection de la nature, de sorte à permettre une solution homogène à l'échelle nationale.

Un tel cadre législatif, déjà applicable à l'ensemble du territoire national, pourrait utilement intégrer des dérogations encadrées relatives :

- à la reconstruction de bâtiments existants en cas de force majeure ;
- à la réaffectation de ces constructions ;
- à certaines extensions ou transformations limitées rendues nécessaires par des considérations techniques, sanitaires ou d'usage ;
- ainsi qu'à la possibilité de classement de certains îlots en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, notamment en lien avec des équipements collectifs qui ne remplissent pas le critère strict de l'utilité publique.

Une telle approche permettrait de garantir une réponse durable, juridiquement claire et uniformément applicable sur l'ensemble du territoire, tout en respectant les objectifs de protection du milieu naturel.

En l'état actuel du texte sous analyse, seule une lecture superficielle pourrait conduire à adresser un satisfecit au projet de loi, alors qu'il vise à considérer les besoins légitimes des propriétaires ayant des constructions anciennes en zone verte (ajout d'un garage ou d'une extension supplémentaire pour les enfants, etc.).

Mais en réalité, il ne traite pas du problème plus fondamental, mis en lumière par maintes jurisprudences de la Cour administrative, à savoir celui d'une approche dogmatique et excessivement rigide dans le contenu et l'application de la Loi concernant la protection de la nature, non conforme au principe de proportionnalité. Si certaines améliorations récentes de la Loi sur la protection de la nature sont indéniables, celles-ci n'ont été concédées qu'en raison

des décisions rendues par les juridictions administratives ayant épinglé des non-conformités à la Constitution ou à des règles d'essence supérieure.

Plutôt que de créer une « zone verte bis », il serait préférable de traiter le problème à la racine et d'assouplir de manière générale les prescriptions trop rigides applicables aux constructions existantes en zone verte, en réglant ainsi les dysfonctionnements de la Loi concernant la protection de la nature, alimentant fréquemment des contentieux administratifs.

En outre, alors que des solutions rapides doivent être trouvées, la voie actuellement choisie par les auteurs du projet de loi impliquera un long processus dont les effets ne pourront être escomptés avant de nombreuses années (études urbanistiques et environnementales, puis modifications par les communes de leurs PAG (sous réserve d'une volonté politique d'y procéder) pour introduire une « zone verte bis », sous réserve de l'approbation du Ministre de l'Environnement...).

On doit encore s'étonner de la condition probatoire que les constructions en jeu « existent depuis au moins vingt ans », alors que la Loi concernant la protection de la nature dans sa teneur actuelle considère comme « légalement existantes » toutes les constructions ayant été autorisées par le passé, et assimile aux constructions « légalement existantes » en zone verte, toutes les constructions qui, bien que construites sans autorisation ministérielle, bénéficient d'une prescription pénale (acquise cinq années après l'achèvement de la construction).² **Le projet de loi aurait pour conséquence de créer une nouvelle distinction concernant les constructions légalement existantes en zone verte !**

Par ailleurs, un mécanisme analogue à celui envisagé existe déjà sous une autre forme, puisque le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune permet (cf. article 7) de créer des « **zones spéciales** ». Il est loisible à une commune de nommer une telle zone spéciale « zone verte bis », en instaurant des règles particulières encadrant les constructions dans une telle zone, qui soient suffisamment restrictives mais néanmoins moins rigides que celles imposées pour la « zone verte ».

Il est d'ailleurs significatif que les communes ayant souhaité suivre une telle voie, pour opérer des classements en faveur de constructions existantes en zone verte, se sont heurtées le plus souvent au refus d'approbation des modifications du PAG par le Ministre de l'Environnement...

Dans trois arrêts du 22 mai 2025 concernant le PAG de la commune de Differdange, la Cour administrative a annulé un refus d'approbation par l'autorité de tutelle, de la démarche communale visant à créer une zone spéciale visant à extraire de la zone verte des immeubles faisant partie d'un hameau isolé, tout en y permettant des possibilités d'adaptation et d'agrandissement modérées.³

² Cf. article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : « **Art. 7. Règles concernant les constructions existantes** : (1) Par constructions légalement existantes dans la zone verte, on entend les constructions érigées dans la zone verte qui ont été autorisées par le ministre et qui ont fait l'objet d'une exécution conforme à toutes les autorisations délivrées par le ministre, ou qui ont été légalement érigées avant toute exigence d'autorisation du ministre, et dont tous travaux postérieurs à la première érection ont été dûment autorisés et légalement effectués. Sont assimilées aux constructions légalement existantes les constructions érigées dans la zone verte sans l'autorisation du ministre dont le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ne peut plus être ordonné en application de l'article 77, paragraphe 6. »

³ Cf. Cour Administrative, n° du rôle : 52152C, 22 mai 2025 : « le conseil communal a effectivement entendu dégager, sur leur objection, une solution d'équilibre consistant en un classement, certes pas idéal, mais garantissant, d'un côté, la préservation des acquis dans le chef des immeubles existants précédemment classés en zone verte sans endurer les contraintes découlant de l'application stricte de la loi du 18 juillet 2018 opérée par les responsables du ministère de l'Environnement, tout en garantissant par ailleurs une certaine flexibilité de manière à pouvoir adapter adéquatement, mais toujours de manière limitée et somme toute modérément, les constructions existantes aux exigences de notre temps, tout en garantissant leur maintien et leur développement raisonnable dans le contexte donné. La Cour ne peut aucunement dégager à travers le classement opéré en zone REC-6 la crainte d'un développement désordonné du tissu urbain existant de la Ville de Differdange tel que mis en avant par le ministre et, par la suite dans les conclusions du mandataire étatique, ni la contrariété alléguée du classement opéré par la Ville de Differdange aux objectifs d'intérêt général énoncés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 ».

<https://ja.public.lu/50001-55000/52152C.pdf>, <https://ja.public.lu/50001-55000/52150C.pdf>

Le problème de fond n'est donc pas uniquement lié ou imputable à un vide juridique (absence d'un « zonage adéquat pour couvrir et régler ces îlots déconnectés »), mais résulte avant tout d'une pratique administrative et politique des instances gouvernementales compétentes et en particulier du Ministère de l'Environnement, ce dernier étant souvent engoncé dans une approche excessivement restrictive, sanctionnée à maintes reprises par le Juge Administratif.

Dans son avis sur le projet de loi n°**8142** portant modification de la Loi concernant la protection de la nature (ayant abouti à la loi modificative du 23 août 2023), l'OAI avait dénoncé une « application de la loi non conforme au principe de proportionnalité et aux normes d'essence supérieure protectrices du droit de propriété », et exhortait à une « application de règles de bon sens ».⁴

En conclusion, il serait beaucoup plus pertinent de modifier le régime juridique de toutes les constructions légalement existantes en zone verte directement dans la Loi concernant la protection de la nature, et une telle approche serait plus cohérente avec le souci de simplification administrative et procédurale.

2. Quant à l'article 2 du projet de loi (modification de l'article 5 (1) la Loi concernant la protection de la nature)

La modification de l'article 5 de la Loi concernant la protection de la nature, ayant trait à « l'approbation dans le cadre d'un projet d'aménagement général », vise à introduire la catégorie nouvelle de la « zone verte bis ». Il s'agit de simples adaptations textuelles faites en conséquence de l'introduction de cette nouvelle catégorie de « zone verte bis ». Sous ce rapport, la disposition n'appelle pas d'observation.

3. Quant à l'article 3 du projet de loi (modification de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la Loi ACDU)

La modification opérée à l'article 5, alinéa 1^{er}, de la Loi ACDU, consiste à introduire la nouvelle catégorie de la « zone verte bis » dans la définition des différentes zones existantes. Cette modification ne suscite dès lors pas de commentaire, étant simplement une conséquence des dispositions prévues à l'article 1^{er} du projet de loi.

⁴ https://www.oai.lu/files/Avis/2023/Avis_OAI_PDL8142_Protection_nature_et_ressources_naturelles_20230614.pdf

4. **Avis sur le projet de règlement grand-ducal**

Le projet de règlement grand-ducal « portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune » appelle les observations suivantes :

1. Dénomination inappropriée de la zone

La dénomination « zone verte bis » prête à confusion ou discussion. Cette désignation laisse entendre une simple déclinaison de la zone verte, alors qu'il s'agit d'une catégorie fonctionnellement distincte, ayant pour objet des constructions existantes en dehors du tissu urbanisé.

Une dénomination plus explicite, telle que « zone d'îlot déconnecté », serait préférable, en cohérence avec les typologies existantes et afin de refléter l'objet réel de cette nouvelle zone.

2. Représentation graphique ambiguë

La couleur gris foncé proposée dans les légendes graphiques du PAG prête à confusion avec les fonds de plan ou les représentations de bâtiments existants. Une révision du cadre pour la représentation graphique s'impose afin d'assurer la lisibilité et éviter des problèmes d'interprétation de la partie graphique.

3. Prescriptions dimensionnelles

Le projet de règlement grand-ducal prévoit à son Art. 27 :

*« Pour chaque parcelle, doivent être réglementés au moins les éléments suivants :
[...] »*

Il serait préférable de prévoir une réglementation par îlot ou zone, plutôt que de raisonner à l'échelle parcellaire, ce qui risque de produire des incertitudes juridiques au moment de modifications du parcellaire.

De toute manière, les prescriptions dimensionnelles devraient être basées sur des considérations urbanistiques et paysagères qui ne se font pas à l'échelle d'une parcelle mais plutôt d'un îlot.

Dans la mesure où les prescriptions dimensionnelles pour la « zone verte bis » doivent être définies par chaque commune dans son PAG, il serait souhaitable que le règlement grand-ducal encadrant le contenu des PAG prévoit, à l'instar des autres zones, des énoncés plus précis concernant cette nouvelle zone.

L'absence actuelle de telles indications ouvre la voie à des interprétations très divergentes selon les communes, ce qui risque de compromettre l'objectif de cohérence territoriale.

Un encadrement plus clair permettrait d'assurer une application plus homogène de la réglementation et renforcerait la lisibilité de celle-ci, en ligne avec les objectifs de simplification administrative avancés par le projet de loi.

4. Affectations existantes

Par ailleurs, la notion d'affectation existante soulève des incertitudes notables.

Si la construction en tant que telle peut, dans certains cas, être attestée par des photographies aériennes ou d'autres moyens matériels, l'usage effectif du bâtiment – notamment dans le cadre d'une affectation spécifique (habitation, artisanat, stockage, etc.) – est beaucoup plus difficile à démontrer, en particulier en l'absence d'autorisations documentées ou de pièces officielles. Cette difficulté est accentuée dans les situations d'usages mixtes ou de constructions partiellement désaffectées.

Or, le projet prévoit la possibilité de changements d'affectation dans la « zone verte bis » à condition qu'ils ne portent pas atteinte de manière significative à l'environnement naturel, sans toutefois définir avec précision les conditions de preuve ou les modalités de vérification de l'affectation initiale. Ce flou pourrait entraîner une insécurité juridique et des inégalités de traitement dans l'application du régime.

5. Autres considérations :

Le projet de loi impose un délai de carence extrêmement long de 20 ans pour le reclassement en zone verte bis. Ce critère apparaît arbitraire, surtout en l'absence de justification technique, urbanistique ou environnementale documentée.

Par ailleurs, le projet ne précise pas la compatibilité de la zone verte bis avec les coupures vertes ou les périmètres du Plan Directeur Sectoriel « Paysages ». Une clarification est nécessaire.

Enfin, le texte ne traite pas explicitement des raccordements aux réseaux publics (eau, électricité, assainissement) pour les constructions situées en zone verte bis.

| |
|----------------------|
| 5. Conclusion |
|----------------------|

L'OAI n'est pas en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi / projet de règlement grand-ducal, pour les raisons exposées.

L'OAI porte un regard critique sur l'initiative d'introduire une nouvelle zone d'affectation du sol, conçue comme un entre-deux entre la zone verte et les zones urbanisées. Cette approche, bien que répondant à une problématique réelle, apparaît excessivement complexe dans sa mise en œuvre et soulève des risques d'interprétations divergentes d'une commune à l'autre. En l'absence d'un cadre unifié au niveau national, elle ne garantit ni la sécurité juridique, ni une application cohérente sur l'ensemble du territoire.

Une solution plus pérenne et équitable aurait pu être recherchée dans le cadre même de la Loi relative à la protection de la nature et des ressources naturelles, afin d'y intégrer des dispositions uniformes encadrant les situations particulières des îlots déconnectés.

Si le législateur souhaite néanmoins suivre la piste tracée par les auteurs du projet de loi transmis pour avis, il est recommandé :

- de revoir la dénomination et la représentation graphique de la zone,
- de favoriser une approche par îlot plutôt que par parcelle,
- de prévoir un énoncé plus détaillé au niveau du règlement grand-ducal afin de réduire les divergences entre les règlementations des communes.

Luxembourg, le 5 janvier 2026.

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Patrick NOSBUSCH
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

