

Projet de règlement grand-ducal
concernant certains types de constructions en zone verte

Avis du Conseil d'État

(17 décembre 2021)

Par dépêche du 27 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils, de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 14 juin, 17 juin et 5 novembre 2021.

L'avis de la Chambre des métiers, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen entend fixer les conditions et les critères que les nouvelles constructions en zone verte doivent respecter. Il tire sa base légale de l'article 6 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui définit les règles concernant les nouvelles constructions en zone verte. En effet, devant la toile de fond du principe de non-construction valable en zone verte, cet article énumère limitativement les constructions nouvelles autorisables, ceci au vu de leur caractère indispensable aux activités énumérées par ce même article.

Selon les auteurs « les prescriptions du présent règlement grand-ducal visent à limiter au maximum l'impact des constructions autorisables en zone verte sur la nature et de faire en sorte qu'elles respectent au mieux les objectifs prévus par l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Par rapport à la situation juridique telle qu'elle existait sous l'ancienne loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles pour l'exécution de laquelle un tel règlement grand-ducal n'avait pas été pris, l'actuel projet de règlement grand-ducal introduit à présent un instrument de transparence et d'information au profit des demandeurs d'autorisations en ce qu'il fixe des règles communes s'appliquant à chaque type de construction. »

Le Conseil d'État constate que les articles 50, 57, 65 et 87 entendent conférer au ministre la possibilité de déroger à certains critères à respecter par les maîtres d'ouvrage pour les types de construction y visés, tandis que les articles 2, paragraphe 2, et 42 confèrent au ministre la faculté de « déterminer » les critères à respecter pour certains types de construction. Le Conseil d'État donne à considérer que les dispositions sous avis risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution en ce qu'elles dépassent le cadre de la base légale. En effet, la loi précitée du 18 juillet 2018 renvoie, en son article 6, à un règlement grand-ducal pour fixer les dispositions à respecter relatives, entre autres, aux surfaces, dimensions et l'intégration des constructions. Or, il n'est pas conforme à la loi que le Grand-Duc confie au ministre le pouvoir de déroger de manière ponctuelle aux prescriptions qu'il est appelé à arrêter, voire même de les déterminer.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue détermine des règles relatives à l'implantation d'une nouvelle construction en zone verte. Ces règles devront s'appliquer « sauf exceptions dûment motivées par le demandeur ». Or, le Conseil d'État donne à considérer que l'article sous examen n'impose aucune obligation stricte. Seules des obligations de moyens (« de sorte à favoriser », « évite », « limite au maximum », « optimise ») sont énoncées, de manière à ce que les termes « sauf exceptions dûment motivées par le demandeur » sont à supprimer en ce qu'ils n'apportent aucune plus-value au texte.

Dans ce même contexte, le Conseil d'État relève le caractère particulièrement vague de ces dispositions et suggère de les préciser.

Article 2

En ce qui concerne l'article 2, paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée aux considérations générales.

Article 3

L'alinéa 1^{er} impose l'utilisation d'un bardage en bois « durable ». Si le bois « durable » est celui défini à l'alinéa 2, à savoir du bois non raboté et non traité, l'emploi de ce terme à l'alinéa 1^{er} est à supprimer. Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de définir la notion « bois durable ». Dans ce dernier cas, le Conseil d'État se demande également si le terme « bois » utilisé plus loin dans le texte (cf. par exemple articles 4, 9, 34) vise également du bois « durable ». Dans ce cas, il y a lieu de le préciser.

À l'alinéa 2, il suffit d'écrire que le bois est non raboté et non traité, la précision selon laquelle il est mis en œuvre à l'état naturel étant superfétatoire.

Articles 4 à 18

Sans observation.

Articles 19 à 31

Les articles sous examen réglementent les constructions nécessaires à la détention de chevaux et tirent spécifiquement leur base légale de l'article 6, paragraphe 7, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Afin de respecter strictement le cadre tracé par l'article 6, paragraphe 7, de la loi, le Conseil d'État demande de viser les « constructions nécessaires à la détention de chevaux », et non pas les « constructions servant à la détention de chevaux » ou les constructions « destinées à la détention » de chevaux.

L'article 19, en ce qu'il vise à définir les surfaces de pâturage, dépasse le cadre de l'article 6, paragraphe 7, de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui impose simplement que l'exploitation agricole dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant de l'exploitation, sans soumettre l'existence de pâturages à des conditions supplémentaires. L'article 19 sous revue, dans sa teneur actuelle, dépasse le cadre légal tracé par l'article 6, paragraphe 7, de la loi précitée du 18 juillet 2018 et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 32 à 41

À l'article 32, le Conseil d'État demande aux auteurs de viser non pas la « maison d'habitation », mais la « construction servant à l'habitation », termes utilisés par la loi précitée du 18 juillet 2018.

Par ailleurs, aux termes de la loi, il ne suffit pas que la construction soit « dans le cadre » d'une exploitation, mais qu'elle soit « nécessaire à l'activité agricole ». Le Conseil d'État demande dès lors de revoir le titre de la sous-section 3.

Les autres articles n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 42

L'article sous examen vise à conférer au ministre le pouvoir de déterminer les critères à respecter pour les constructions autres que des serres et hangars horticoles et maraîchers. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à ses considérations générales.

Articles 43 à 57

En ce qui concerne l'article 50, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales. Les autres articles n'appellent pas d'observation.

Article 58

En imposant qu'une exploitation sylvicole doit être gérée selon un document de planification forestière, l'article sous examen dépasse le cadre de sa base légale qui à l'endroit de son article 6, paragraphe 1^{er}, point 2^o ne prévoit que la condition d'une « gestion durable d'une forêt ou d'un boisement ». Même si le Conseil d'État comprend la volonté des auteurs, il

s'avère que l'article sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 59 à 86

Sans observation.

Article 87

En ce qui concerne l'article 87, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Articles 88 à 93

Le Conseil d'État suggère de fusionner les articles 91 et 92 à l'instar de l'article 100. Les autres articles n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 94

Le Conseil d'État estime que les termes « miradors servant à l'éducation des jeunes chasseurs » sont mal choisis et imprécis. Il suggère de viser les « candidats au certificat d'aptitude à la chasse », termes utilisés par la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse.

Articles 95 à 107

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le recours à des sections et sous-sections n'est de mise que lorsque le nombre d'articles à regrouper le justifie, et non pas pour copier la structure d'autres chapitres. Subsidiairement, l'intitulé de la section 1^{re} des divisions en chapitres se lit comme suit :

« **Section 1^{re}** – [...] ».

Le Conseil d'État se doit de signaler que le projet de règlement grand-ducal sous avis comporte un nombre important d'articles, dont certains sont formés d'une seule phrase. Par conséquent, il convient de regrouper des articles, afin de réduire le nombre élevé d'articles pour améliorer la lisibilité du dispositif.

Les unités de mesure s'écrivent en toutes lettres. Ainsi, il y a lieu d'écrire « mètres », « mètres carrés », « millimètres », « hectares », « mètres cubes », « degrés », et « kilonewtons » en toutes lettres.

Les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable pour écrire par exemple « 1 000 mètres carrés ».

En ce qui concerne l'emploi des termes « tel que » et « notamment », le Conseil d'État signale que si ceux-ci ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Préambule

Au premier visa, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 18 juillet 2018 », étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. De plus, les termes « et notamment son article 6 ; » sont à faire précéder par une virgule.

Le deuxième visa relatif aux avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1^{er}

Au point 1^o, la virgule après le terme « regroupée » est à supprimer.

Au point 8^o, le point-virgule *in fine* est à remplacer par un point final.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu de viser le ministre en question avec précision, tout en introduisant une forme abrégée afférente à employer dans la suite du dispositif.

Article 3

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il faut écrire « de 1 mètre ». Au chapitre 2, section 6, sous-sections 2 et 3, il convient de rédiger les chiffres employés en toutes lettres.

Article 12

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article, pour écrire. Cette observation vaut également pour les articles 44 et 59.

Article 19

Au point 2°, le terme « voire » est à remplacer par le terme « ou ». De plus, il y a lieu d'écrire « 1^{er} mai » avec les lettres « er » en exposant.

Article 21

Les termes « d'une ou de plusieurs écuries pour chevaux » sont à remplacer par ceux de « d'écuries pour chevaux ».

Article 32

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « La maison d'habitation ne peut pas dépasser : ».

Au point 2°, il convient d'écrire « 16 mètres » et « 12 mètres ».

Aux points 4° et 5°, il suffit d'écrire « 7,5 mètres » et « 10,5 mètres ».

Article 36

Il y a lieu d'écrire « 30 pour cent » en toutes lettres.

Article 37

À la deuxième phrase, les termes « à une, voire deux pentes » sont à remplacer par les termes « à une ou deux pentes ».

Article 38

À la première phrase, il convient d'écrire « 0,2 » et il y a lieu de rédiger le terme « mètre » au singulier. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 39, alinéa 4.

Article 39

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « le ou les fronts » par « les fronts ».

Article 43

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « afin d'éviter que la lumière ne transparaisse » et de supprimer les termes « et ceci ».

Article 44

Il convient de commencer le texte de l'article à la même ligne que l'indication de l'article.

Article 50

Il y a lieu d'ajouter une virgule avant les termes « le ministre ». Cette observation vaut également pour les articles 57 et 87.

Article 68

L'alinéa 1^{er} est à terminer par un point final.

Article 74

À la première phrase, le sigle « PVC » n'est pas défini et il est demandé d'en donner une définition.

Article 94

Il y a lieu d'écrire « 50 pour cent » en toutes lettres.

Article 96

Le texte de l'article est à faire figurer dans la même ligne que le numéro d'article. Par ailleurs, les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, de sorte que les termes « du présent règlement » sont à omettre, car superfétatoires. Enfin, il y a lieu de remplacer le point-virgule *in fine* par un point final.

Article 98

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, la virgule avant les termes « ni une hauteur » est à supprimer.

Chapitre 3

À l'intitulé du chapitre sous avis, les termes « et de publication » sont à supprimer.

Article 107

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de ... ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

À la formule exécutoire, le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis et il y a lieu d'écrire « Journal officiel » avec une lettre « o » minuscule

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 107.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Annexe II

L'intitulé est à mettre en caractères gras.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 17 décembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz