

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.217

N° dossier parl. : 8578

Projet de loi

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**
-

Avis du Conseil d'État

(3 février 2026)

En vertu de l'arrêté du 9 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegeekscheck » ainsi que les textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Les avis de la Chambre des salariés, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des métiers et de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 10 octobre, 20 novembre et 29 décembre 2025 ainsi que 15 janvier 2026.

Considérations générales

Le projet de loi vise à créer, par une modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles, une nouvelle zone d'utilisation du sol appelée « zone verte *bis* ». Celle-ci serait destinée aux parties du territoire national déconnectées des zones urbanisées, mais comportant des constructions existantes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions de l'article 6 de la même loi.

Les auteurs entendent ainsi répondre à une demande de la Cour administrative qui a consacré la notion d'îlot déconnecté¹ pour désigner des constructions isolées situées sur une ou plusieurs parcelles séparées du tissu urbanisé. La Cour a relevé à plusieurs reprises que la loi précitée du 18 juillet 2018, laquelle établit un principe de non-constructibilité dans la zone verte – à l'exception des nouvelles constructions autorisées en vertu de l'article 6 ou des constructions légalement existantes en application de l'article 7 –, ne prévoit pas de zonage approprié permettant d'accueillir des structures isolées

¹ Cour adm., arrêt n° 38895C du 13 juillet 2017.

situées « entre la zone verte et une localité comportant un périmètre d’agglomération développé »².

Pourront être désignées comme « zone verte *bis* » des parties du territoire communal déconnectées de l’agglomération comportant des constructions existantes ou assimilées au sens de l’article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui, d’une part, « ne remplissent pas ou plus les conditions de l’article 6 » et qui, d’autre part, « existent depuis au moins vingt ans » au moment du vote du conseil communal déclenchant la procédure d’élaboration ou de modification du plan d’aménagement général.

Le projet de loi sous rubrique doit être lu en parallèle avec le projet de règlement grand-ducal n° 62.192 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d’aménagement général d’une commune qui invite les communes à déterminer dans leur plan d’aménagement général les aménagements et travaux pouvant être réalisés dans la « zone verte *bis* », et pour lequel le Conseil d’État renvoie à son avis de ce jour.

À noter que les aménagements pouvant être apportés aux constructions existantes datant de moins de vingt ans sont précisés à l’article 7 de la loi précitée du 18 juillet 2018, tandis que ceux applicables aux constructions existantes de plus de 20 ans et susceptibles d’être intégrées dans une « zone verte *bis* » sont définis par le projet de règlement grand-ducal précité. Conformément à l’article 3 dudit projet de règlement grand-ducal, seuls sont admis des aménagements d’« envergure modérée » n’entrant qu’une atteinte non significative à l’environnement naturel et au paysage.

La loi en projet est muette sur les caractéristiques de la future zone verte *bis*, les constructions qui y seront permises et les activités qui pourront y être déployées.

L’exposé des motifs et le commentaire du projet sous examen et le projet de règlement grand-ducal n° 62.192 tout comme le commentaire qui l’accompagnent fournissent, quant à eux, des explications divergentes.

Des éléments comme l’appellation donnée à la nouvelle zone, le fait qu’elle doit être instituée par le biais d’une modification la loi relative à la protection de la nature et des ressources naturelles, le fait qu’elle est définie par référence à des constructions existantes, l’explication, dans l’exposé des motifs que « la nouvelle zone verte *bis* a pour vocation de couvrir les parties du territoire national qui sont déconnectées des zones urbanisées et qui abritent des constructions pouvant connaître des travaux de moindre envergure, ainsi que, le cas échéant, des changements d’affectation », celle du commentaire de l’article 1^{er} que la zone verte *bis* constitue « une ouverture supplémentaire de la zone verte » et le fait que le projet de règlement grand-ducal n° 62.192 inscrit les dispositions afférentes dans une section du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017 consacrée à « la zone verte et la zone verte *bis* », donnent à penser que, dans les futures zones vertes *bis*, seuls des travaux en rapport avec lesdites constructions existantes seront possibles.

² Cour adm., arrêt n° 48266C du 8 juin 2023.

D'autres éléments vont cependant dans un sens différent. Ainsi, le nouvel article 27bis qu'il est proposé d'ajouter au règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017 évoque, à côté des « extensions », la possibilité de réaliser des « aménagements d'envergure modérée ». Cette notion d'« aménagement » n'est pas autrement circonscrite, mais à tout le moins le commentaire de l'article évoque explicitement la possibilité de nouvelles constructions puisqu'il indique que les communes devront formuler leur plan d'aménagement communal « de manière à ce que les nouvelles constructions ou extensions de constructions ne portent qu'une atteinte non significative à l'environnement naturel et au paysage en général ».

Le Conseil d'État constate encore que les auteurs des amendements au projet de loi sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains³ expriment également l'opinion que la zone verte *bis* est une « zone constructible », ou à toute le moins une zone offrant « un certain potentiel constructible » pour en tirer la conclusion que l'impôt foncier sera applicable à ces zones⁴.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal n° 62.192 avancent encore l'idée que la zone verte *bis* ne serait à rattacher ni à la zone verte classique ni aux zones urbanisées, mais constituerait un nouveau type de zonage, à savoir « un terme moyen entre la zone verte et les zones urbanisées au sens de l'article 25 alinéa 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ». L'article 3 du projet de loi va dans le même sens puisqu'il désigne la zone verte *bis* comme une zone que le plan d'aménagement général doit « distingue[r] ». Le régime juridique de cette nouvelle zone d'un troisième type n'est cependant pas précisé. Jusqu'ici, le droit luxembourgeois distinguait essentiellement les zones « destinées à rester libres » et celles « urbanisées ou destinées à être urbanisées » au sens du point 1° de l'article 1^{er} de la loi précitée du 18 juillet 2018 et de l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017.

L'imprécision du dispositif sous examen sur cette question porte atteinte à la sécurité juridique de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la loi en projet dans son ensemble.

Le point que le législateur doit clarifier est celui de savoir si la zone verte *bis* reste fondamentalement une zone verte ou bien si la désignation d'une zone verte *bis* a pour conséquence que les parcelles visées sortent du champ d'application de la loi précitée du 18 juillet 2018 pour ne plus relever que de celles de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, si ce n'est que l'article 2 du projet sous examen introduit un droit de regard du ministre ayant la Protection de l'environnement dans ses attributions sur les dispositions des plans d'aménagement général applicables aux zones vertes *bis* ou bien encore si elles sont soumises à un régime entièrement nouveau. En tout état de cause, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle au regard des articles 36 et 37 de la Constitution, que le régime dérogatoire soit institué par la loi.

Le Conseil d'État ne procède à l'examen des articles que sous réserve des deux oppositions formelles qui viennent d'être formulées.

³ Dossier parlementaire n° 8082A.

⁴ Exposé des motifs des amendements gouvernementaux, doc. parl. 8082A², page 9.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen a pour objet d'ajouter dans la loi précitée du 18 juillet 2018 une définition de la zone verte *bis*.

À y regarder de plus près, cette « définition » s'avère cependant être en réalité une règle de fond, puisque c'est le seul endroit où sont énoncées les conditions qui doivent être remplies pour qu'une partie du territoire communal puisse être désignée comme zone verte *bis*. La « définition » est par ailleurs imparfaite, puisque la zone verte *bis* n'existe pas, comme elle le laisse entendre, par la réunion d'éléments purement factuels – l'existence d'une zone déconnectée accueillant depuis au moins vingt ans des constructions existantes qui ne remplissent pas ou plus les conditions de l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018 – mais requiert l'adoption d'un acte de juridique à savoir la délimitation d'une telle zone et l'adoption de règles sur les aménagements qui peuvent y être autorisés.

Le Conseil d'État recommande vivement aux auteurs de modifier l'agencement du texte en ajoutant dans la loi précitée du 18 juillet 2018 une disposition substantielle énonçant, en tenant compte des observations du Conseil d'État qui vont suivre, les conditions dans lesquelles la commune peut délimiter une zone verte *bis* et en simplifiant la définition à insérer à l'article 3 qui pourrait alors simplement désigner les zones du territoire désignées conformément à cet article et aux règles procédurales insérées à l'article 5 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

La « zone verte *bis* » concerne les parties du territoire national « déconnectées des localités ». Comme mentionné dans les considérations générales, la notion d'« îlot déconnecté » a été consacrée par la Cour administrative dans un arrêt du 13 juillet 2017. À ce jour, la qualification juridique d'une situation en tant qu'« îlot déconnecté » relève de l'appréciation des juges. Ainsi, il a été jugé qu'une parcelle est considérée comme déconnectée lorsqu'elle est séparée du tissu urbanisé, c'est-à-dire qu'elle « n'a aucun lien direct avec la localité »⁵. Le caractère dénivelé entre l'ensemble territorial bâti et le périmètre d'agglomération peut également constituer un facteur déterminant pour conclure à la déconnexion⁶. En outre, une partie de la doctrine estime que le juge administratif a identifié, à côté de critères essentiellement géographiques, des critères de « durabilité » pour caractériser un îlot de déconnecté⁷. Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont choisi de ne pas inscrire, dans le texte législatif, les critères permettant aux autorités communales de déterminer si une zone urbanistique concernée peut être considérée comme « déconnectée ». Cette absence de critères légaux laisse aux communes une large marge d'appréciation susceptible de conduire à des interprétations divergentes et, partant, à un contentieux devant les juridictions administratives. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État recommande dès lors aux auteurs du

⁵ Trib. adm., jugement n° 42502 du 8 février 2022.

⁶ Cour adm., arrêt n° 47201C du 7 juillet 2022.

⁷ P Durand, « Îlots bâties et déconnectés du tissu urbain existant : l'habitation en zone verte contre-attaque ? », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 23 (2025).

projet de loi d'envisager l'inscription de critères clairs et objectifs encadrant cette appréciation.

En définissant la zone verte *bis* comme une « zone qui couvre des parties du territoire national déconnectées des localités, qui accueillent une ou plusieurs constructions existantes », les auteurs se sont manifestement inspirés de la définition de la zone verte classique. Cette formulation ne pose pas de problème dans le contexte du point 1° de l'article qu'il s'agit de modifier dans la mesure où la zone verte classique a un caractère résiduel puisqu'elle comporte toutes les parties du territoire qui ne sont pas destinées à être urbanisées. Dans le contexte de la définition de la zone verte *bis*, en revanche, les parcelles susceptibles d'être concernées doivent être plus précisément désignées. Le Conseil d'État s'est notamment demandé si les auteurs entendent incorporer dans la zone verte *bis* uniquement les parcelles effectivement occupées par une construction existante ou bien si le zonage pourra être appliqué de manière continue, incorporant des parcelles libres situées à proximité des parcelles occupées. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle au motif de la sécurité juridique, que la disposition sous examen soit précisée à cet égard.

Au sujet de la notion de « constructions existantes au sens de l'article 7, paragraphe 1^{er} », le Conseil d'État note que le législateur du 23 août 2023 a consacré aux paragraphes subséquents de cet article la double notion de « construction légalement existantes ou assimilées au sens du paragraphe 1^{er} ». Bien que le renvoi au paragraphe 1^{er} dans son ensemble vise manifestement ses deux alinéas, le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'en tenir à la terminologie consacrée.

La référence à des constructions « qui ne remplissent pas ou plus les conditions de l'article 6 » de la loi précitée du 18 juillet 2018 manque quant à elle de précision dès lors qu'il n'est pas clair si elle vise les conditions de fond ou bien également les conditions de forme et de procédure figurant à l'article 6. Si la seconde lecture l'emportait, les fermes anciennes, construites sans autorisation ministérielle, pourraient se retrouver classées dans la nouvelle zone verte *bis*. Le Conseil d'État recommande de voir préciser le dispositif sur ce point, par exemple en visant spécifiquement les paragraphes de l'article 6 pertinents.

L'exigence que les constructions existantes « existent depuis au moins vingt ans » est en réalité très vague. Une bâisse qui « existe » depuis des décennies, mais qui a été réaffectée sans autorisation il y a peu sera-t-elle considérée comme une construction qui « exist[e] depuis au moins vingt ans » ?

La durée de 20 ans est justifiée par les auteurs par une nécessité « d'éviter un abus de cette exception ». La nature des abus que craignent les auteurs n'est pas explicitée, ce qui empêche le Conseil d'État de vérifier la proportionnalité de la disposition en projet, et notamment si les risques d'abus ne peuvent pas être rencontrés par d'autres moyens et si la durée proposée est appropriée. Le Conseil d'État doit dès lors réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant de plus amples explications des auteurs.

Le Conseil d'État renvoie pour le surplus à ses considérations générales et à l'opposition formelle formulée à cet endroit.

Article 2

Le texte sous examen entend soumettre la création et toute modification d'une zone verte *bis* à l'avis et à l'approbation du ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions, et ce « tant au niveau de la délimitation que des dispositions applicables dans cette zone ». Le Conseil d'État relève que le contrôle du ministre s'étendra donc aux règles substantielles prévues dans le plan d'aménagement général alors que, pour la zone verte classique, il ne se prononce que sur la délimitation de cette zone.

Il ne donne pas lieu à des observations pour le surplus.

Article 3

La disposition sous examen vient modifier la définition de la notion de plan d'aménagement général qui figure à l'article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

D'après cette nouvelle définition, le plan d'aménagement général devra désormais distinguer cinq catégories de zones : 1° les zones urbanisées ; 2° les zones destinées à être urbanisées ; 3° la zone verte au sens de l'article 3 de loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 4° la zone verte *bis* au sens de l'article 3 de la loi précitée du 18 juillet 2018 ; 5° les zones superposées.

Le Conseil d'État constate d'emblée que cette exigence s'appliquera aussitôt l'entrée en vigueur de la loi en projet, puisqu'aucune disposition transitoire n'est prévue.

Telle qu'elle est rédigée, elle s'applique aussi indistinctement à l'ensemble des communes, puisqu'aucune différence n'est faite selon qu'il existe ou non, dans la commune concernée, un îlot déconnecté existant depuis plus de vingt ans avec des constructions ne remplissant pas ou plus les conditions de l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018. L'obligation inconditionnelle de prévoir une zone verte *bis* résultant de l'article sous examen et l'interdiction de le faire si les conditions de la définition de l'article 1^{er} ne sont pas remplies se trouvent ainsi en conflit entre elles.

Le Conseil d'État fait encore observer qu'une réflexion est nécessaire sur l'incidence de la nouvelle disposition sur le reste de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il se demande par exemple si l'inclusion d'un îlot déconnecté dans la zone verte *bis* est de nature à entraîner la soumission des parcelles concernées aux dispositions du plan d'aménagement particulier « quartier existant » de la commune. Comme l'article 26 de la loi précitée n'exclut explicitement que la seule zone verte (classique), tel pourrait être le cas si l'îlot en question est « entièrement viabilisé » au sens de l'article 25, alinéa 2, de cette loi.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne la structure du dispositif, le Conseil d'État signale que, lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de regrouper les modifications se rapportant à un même acte sous un seul article, en numérotant chaque modification de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ...

Il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Cette observation vaut également pour l'intitulé de la loi en projet.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

Pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte, il y a lieu de privilégier l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Au vu de ce qui précède, le dispositif du projet de loi sous avis est dès lors à restructurer et à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est complété par une deuxième phrase nouvelle libellée comme suit :

« [...]. »

Art. 2. La loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est modifiée comme suit :

1° À l'article 3, il est inséré à la suite du point 1° un point 1bis° nouveau libellé comme suit :

« 1bis° « zone verte bis » : [...] » ;

2° L'article 5 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1^{er}, première phrase, les mots « [...] » sont insérés entre les mots « [...] » et « [...] » ;

b) Au paragraphe 3, première phrase, les mots « [...] » sont insérés entre les mots « [...] » et « [...] » ;

c) Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, les mots « ou la création ou la modification d'une zone verte bis, tant au niveau de la délimitation que des dispositions applicables dans cette zone » sont ajoutés après les mots « zone verte ». »

Intitulé

Il est renvoyé à l'observation ci-avant relative à l'ordre des actes à modifier. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Partant, il convient de conférer à l'intitulé de la loi en projet sous revue la teneur suivante :

« Projet de loi portant modification de :

1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Article 1^{er} (2 selon le Conseil d'État)

À l'article 3, point 1bis^o, première phrase, à insérer, la formulation « une ou plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Article 3 (1^{er} selon le Conseil d'État)

À l'article 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, point 3^o, à insérer, il est recommandé d'ajouter les mots « , point 1^o, » après les mots « au sens de l'article 3 ».

À l'article 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, point 4^o, à insérer, il est recommandé d'ajouter les mots « , point 1bis^o, » après les mots « au sens de l'article 3 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 3 février 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes