

CdM/19/12/2025 25-118
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° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Avis de la Chambre des Métiers

Résumé structuré

Le projet de loi soumis pour avis introduit une nouvelle catégorie de zone appelée "zone verte bis" encadrée par des règles plus souples et ayant pour objectif de permettre une utilisation optimale des constructions y existantes.

Si la Chambre des Métiers peut saluer l'intention du projet, elle souhaite cependant émettre plusieurs réserves. Elle estime tout d'abord que la définition proposée pour cette nouvelle zone est trop équivoque. En outre, elle doute de l'efficacité du critère de l'ancienneté de vingt ans applicable aux constructions situées en zone verte bis au regard des dispositions actuellement en vigueur dans le cadre de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; et elle demande donc le retrait de ce critère d'ancienneté.

D'autre part, elle considère que la réglementation encadrant cette nouvelle zone doit véritablement être plus souple que celle qui s'applique actuellement en zone verte, faute de quoi l'objectif du projet de loi n'est pas atteint.

Enfin, la Chambre des Métiers souhaite que des précisions soient apportées en ce qui concerne la notion « d'atteinte significative à l'environnement naturel et au paysage ».

* * *

Par sa lettre du 3 juillet 2025, Monsieur le Ministre de l'Environnement, du climat et de la biodiversité a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

1. Considérations générales

Le projet de loi soumis pour avis prévoit la création d'une nouvelle zone d'aménagement en territoire communal désignée comme « zone verte bis ». Cette zone a vocation à couvrir les espaces bâtis déconnectés des zones urbanisées et définis comme des « îlots déconnectés ». Un projet de règlement grand-ducal d'exécution qui accompagne le projet de loi est avisé en parallèle par la Chambre des Métiers dans un avis séparé.

La création ce type zone est motivée par la volonté de simplifier les procédures relatives à l'aménagement et à la modification des zones vertes lorsque ces dernières abritent des constructions qui ne respectent plus le dispositif d'aménagement y applicable. L'idée, louable au demeurant, est ainsi de créer un zonage particulier entre la zone verte et la zone urbanisée couvrant des espaces spécifiques ne relevant pas d'une de ces deux catégories et qui bénéficient d'une réglementation assouplie permettant de continuer à utiliser les constructions y existantes, notamment les logements.

L'introduction de cette nouvelle catégorie de zone correspond à la traduction législative de la 12^{ème} mesure du paquet des 40 mesures de simplification issu du groupe de travail « simplification administrative » créé sous l'égide du Gouvernement en février 2024. L'objectif initial d'une zone verte spécifique étant de développer et de densifier le logement dans ces espaces en simplifiant et en allégeant les procédures.

La Chambre des Métiers salue l'esprit des dispositions sous avis, mais en critique formellement la teneur ; et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, la définition de la notion de « zone verte bis » proposée apparait comme trop équivoque. La Chambre des Métiers considère qu'il serait nécessaire de la clarifier afin de pouvoir différencier clairement chaque type de zone.

D'autre part, elle estime que la nécessité de créer une telle zone illustre implicitement le caractère trop rigide de la réglementation applicable aux zones vertes. La Chambre des Métiers considère qu'un allègement des contraintes administratives et environnementales pesant sur les travaux en zones vertes aurait davantage de sens, d'autant que les aménagements autorisés en zone verte bis devront eux aussi respecter un certain nombre de contraintes notamment environnementales. Par ailleurs, la création et la modification des zones vertes bis devront faire l'objet des mêmes contrôles ministériels que ceux appliqués aux zones vertes conformément à l'article 5 modifié de la loi.

Autrement dit, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il est opportun de complexifier la réglementation en vigueur par la création d'une nouvelle zone verte bis qui n'offrirait, en définitive, qu'une souplesse marginale par rapport aux règles actuellement applicables en zone verte notamment édictées aux articles 6 et 7 de la loi. A ses yeux, il conviendrait plutôt d'assouplir les dispositions applicables aux zones vertes en permettant des constructions, des aménagements et des modifications qui ne portent pas significativement atteinte aux objectifs poursuivis par la loi de 2018, ou de proposer des règles applicables aux zones vertes bis sensiblement plus permissives que celles prévues par le projet de règlement grand-ducal pour lequel la Chambre des Métiers rend un avis séparé.

A ce titre, la Chambre des Métiers souhaite attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que les travaux autorisés en zone verte bis selon le projet de règlement grand-ducal précité ne diffèrent pas sensiblement des possibilités actuellement autorisées

selon l'article 7 de la loi relatif aux constructions existantes en zone verte. Par exemple, l'augmentation de la surface d'emprise au sol des constructions autorisées en vertu de l'article 6, paragraphe 2 de la loi se recoupe avec les travaux d'extensions et d'aménagements d'envergure modérée visés par l'article 27*bis* nouveau. La Chambre des Métiers estime donc que le texte proposé, de même que le projet de règlement grand-ducal s'y rapportant, ne permettent pas d'atteindre réellement les objectifs de densification et de simplification poursuivis.

Enfin, la Chambre des Métiers émet ses réserves quant à l'applicabilité de la condition d'existence d'une construction depuis vingt ans pour la reclassification des zones vertes en zones vertes bis dans la mesure où, conformément aux dispositions de la loi de 2018, tout aménagement en zone verte ne respectant pas les dispositions de la loi doit être mis en conformité dans un délai restreint.

2. Commentaires des articles

2.1. Ad article 1^{er}

L'article premier du projet de loi sous avis modifie l'article 3 de la loi de 2018 sur la protection de la nature et des ressources naturelles. Il insère un alinéa 1*bis* qui consacre la notion nouvelle de « zone verte bis » et en fournit une définition.

“Une zone qui couvre des parties du territoire national déconnectées des localités, qui accueillent une ou plusieurs constructions existantes au sens de l'article 7, paragraphe 1er, qui ne remplissent pas ou plus les conditions de l'article 6 et qui, au moment du vote du conseil communal conformément à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, existent depuis au moins vingt ans. La preuve de l'existence de la construction depuis au moins vingt ans incombe à l'administration communale.”

Selon cette définition, une « zone verte bis » désigne de prime à bord *une zone qui couvre des parties du territoire national déconnectées des localités*. Cette première partie de la définition implique cependant des incertitudes. En effet, la Chambre des Métiers estime que les termes utilisés sont équivoques et elle recommande une terminologie plus excluante permettant de différencier clairement et distinctement les zones vertes bis des autres zones. Il s'agit plutôt de donner une définition qui désigne les zones vertes bis comme des parties du territoire ne relevant pas d'autres catégories de zones.

Ensuite, une zone verte bis comprend *une ou plusieurs constructions existantes*, telles que définies dans le cadre de l'article 7 de la loi de 2018 précitée. Or, d'après les exigences de ce même article, les constructions visées ne peuvent être modifiées qu'avec l'autorisation explicite du ministre et selon un cadre juridique rigide.

Une zone verte bis, à la différence d'une zone verte « classique » entendue comme la catégorie de zone définie à l'article 3, alinéa 1 de la loi, comprend ainsi « une ou plusieurs constructions existantes [...] *qui ne remplissent pas ou plus les conditions* » de conformité relatives à l'affectation en zone verte. Autrement dit, une zone verte bis désigne une zone verte abritant des constructions dont les caractéristiques et les fins ne correspondent pas ou plus à celles autorisées en zone verte « classique ».

Enfin, les constructions concernées doivent exister *depuis au moins vingt ans* pour que la zone verte en question puisse être reclassée en zone verte bis.

Plusieurs problèmes se posent.

D'une part, la Chambre des Métiers estime pour sa part que le délai de vingt ans prévu par le texte semble être juridiquement discutable. En effet, comment une zone verte pourrait-elle abriter des constructions ne remplissant pas les conditions d'affectation propres à cette catégorie de zone, à fortiori lorsque ces dernières sont âgées d'au moins vingt ans ? Le dispositif prévu semble introduire une antinomie par rapport aux autres dispositions de la loi. En effet, en vertu de l'article 77, paragraphe 6 de la loi, le juge compétent veille au respect des principes édictés en ce qui concerne les caractéristiques des constructions situées en zone verte et ordonne leur mise en conformité le cas échéant. De plus, toute modification des constructions en zone verte est soumise à l'approbation du ministre, conformément aux dispositions de l'article 7. Enfin, une extension d'un logement fonctionnel âgé de moins de vingt ans, situé en zone verte, nécessaire à la création d'un nouveau logement intégré serait soumise aux règles prévues dans le cadre de l'article 7 de la loi, alors que l'objectif du texte modificatif est justement de simplifier les procédures liées à la modification des constructions existantes, e.g. les logements. La Chambre des Métiers souligne en outre qu'aucune précision n'est apportée en ce qui concerne les preuves d'existence des constructions visées et craint que, dans de nombreux cas, les administrations communales soient dans l'impossibilité matérielle de prouver précisément l'âge d'une construction donnée.

Ainsi, la Chambre des Métiers considère ce délai de vingt ans est contraire aux objectifs de simplification administrative et elle demande par conséquent sa suppression.

D'autre part, la définition de la zone verte bis proposée exclue de facto les constructions respectant les caractéristiques listées à l'article 6 de la loi, ces dernières relevant de la zone verte « classique ». Il s'agit d'aborder un point nodal du texte sous avis. Nonobstant le risque d'antinomie et en dépit des principes de simplification qui ont motivé son émergence, cette notion de zone verte bis démontre implicitement une certaine pusillanimité du législateur en ce qui concerne l'assouplissement des règles applicables en zone verte. En effet, et selon la lecture de la Chambre des Métiers, la création de cette nouvelle zone a pour objectif d'alléger les contraintes environnementales sur une partie des zones vertes par le biais de leur réaffectation au sein d'une nouvelle catégorie. Or, la Chambre des Métiers considère pour sa part que la création de cette nouvelle catégorie de zone risque d'être une complexification superfétatoire et elle estime qu'il serait au contraire plus efficace d'alléger les contraintes environnementales et administratives pesant sur les constructions situées en zone verte et notamment les logements, ceci bien entendu dans le respect des objectifs poursuivis par la loi de 2018 précitée. La Chambre des Métiers rappelle à ce titre que les autres catégories de zones protégées visées à l'article 3 de la loi permettent déjà la protection accrue des espaces naturels d'importance. Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 6 paragraphe 2, les logements créés en zones vertes doivent être liés fonctionnellement à l'activité exercée dans lesdites zones et ne peuvent par conséquent être destinés qu'aux parties intéressées y exerçant.

2.2. Ad article 2

Le deuxième article du projet de loi sous avis modifie l'article 5 de la loi de 2018. Il précise que la création et la modification des zones vertes bis sont soumises aux mêmes contrôles ministériels que ceux applicables aux zones vertes. Ces dispositions illustrent

encore l'intérêt limité de l'introduction d'une nouvelle catégorie de zone dont les procédures ne s'avèrent pas plus simples que celles applicables aux zones vertes.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se demande comment les dispositions de l'article 3 et de l'article 5 s'articuleront concrètement. En effet, la création d'une nouvelle zone verte bis étant soumise à l'approbation du ministre et en parallèle à l'existence de constructions âgées de plus de vingt ans, il apparaît nécessaire de préciser le moment à partir duquel une demande d'approbation pourra être déposée.

La Chambre des Métiers souhaite en outre que le principe de silence vaut accord soit expressément inséré à l'endroit de l'article 5 paragraphe 3 relatif à l'approbation par le ministre des projets de création ou de modification de zones vertes bis validés par le vote du conseil communal.

Dans les commentaires des articles du projet de loi les auteurs précisent que les zones vertes bis peuvent autoriser des aménagements et des constructions actuellement interdits en zones vertes. Cependant, la Chambre des Métiers doute que les règles applicables aux zones vertes bis soient véritablement plus permissives que celles actuellement applicables aux zones vertes. Elle renvoie ici aux arguments exprimés ci-avant ainsi qu'à son avis portant sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune relatif à la zone verte bis.

Il est encore spécifié dans les commentaires des articles que les caractéristiques propres à chaque zone verte bis seront inscrites au Plan d'Aménagement Général communal, ce qui induit logiquement la suppression de la nécessité de disposer d'autorisations de travaux pour les projets de construction respectant les critères d'une zone. La Chambre des Métiers souligne que cette précision importante devrait apparaître clairement dans le texte modificatif.

Elle se demande enfin sur quelle base seront définies les dispositions applicables dans chaque zone verte bis. En effet, il est fait référence dans les commentaires des articles à la notion vague « d'atteinte significative à l'environnement naturel et au paysage ». La Chambre des Métiers considère pour sa part que les dispositions de chaque zone verte bis régissant les constructions et les aménagements y étant autorisés doivent se fonder sur des critères clairs et transparents. En tout état de cause, selon elle, aucune contrainte environnementale ne devrait empêcher la réalisation de travaux visant l'augmentation du nombre de logements intégrés ou l'exécution de modifications des constructions situées en zones vertes bis nécessaires à l'utilisation optimale des surfaces disponibles.

2.3. Ad article 3

Le troisième et dernier article du projet de loi modifie quant à lui l'article 5 de la loi de 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain. Il ajoute une liste des différentes catégories de zones couvertes par les dispositions du Plan d'Aménagement Général communal, dont la nouvelle zone verte bis. La Chambre n'a aucun commentaire particulier à faire au sujet de cet article.

* * *

La Chambre des Métiers peut accepter le projet de loi soumis pour avis, sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-dessus.

Luxembourg, le 19 décembre 2025

Pour la Chambre des Métiers

A blue ink signature of Tom WIRION, consisting of a stylized 'W' followed by a horizontal line.

Tom WIRION
Directeur Général

A blue ink signature of Tom OBERWEIS, featuring a large, flowing 'O' and 'B'.

Tom OBERWEIS
Président