

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
concernant la protection de la nature et des ressources
naturelles**

Avis du Conseil d'État

(18 juillet 2023)

Par dépêche du 20 janvier 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un texte coordonné de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles que le projet de loi sous rubrique vise à modifier.

Les avis de la Chambre de commerce, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre d'agriculture et de l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 6 avril, 30 mai ainsi que 8 et 15 juin 2023.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Selon les auteurs, la loi en projet vise à « intégrer les enseignements de la jurisprudence de la Cour administrative aux règles applicables aux constructions légalement existantes en zone verte, de faciliter et favoriser l'assainissement thermique des constructions et plus généralement l'adaptation des constructions aux standards actuels, et finalement de diminuer les obligations administratives, le tout en garantissant un niveau élevé de protection de l'environnement naturel ».

L'exposé des motifs fait référence à une récente jurisprudence de la Cour administrative qui aboutirait « à une interprétation *contra legem* de l'article 7, de sorte à vider en grande partie celui-ci de son contenu ». L'article 7 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles fixe les règles concernant les constructions existantes en zone verte. Les dispositions distinguent entre les constructions existantes et les constructions légalement existantes. La définition d'une construction légalement existante intervient seulement au paragraphe 5 de l'article 7 actuel : « Par constructions légalement existantes dans la zone verte, on entend les constructions qui ont été autorisées 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. »

Dans son avis concernant le projet de loi n° 7048 devenu la loi que le projet sous revue entend modifier, le Conseil d'État avait demandé aux auteurs de faire abstraction de l'expression « légalement existant » au motif qu'elle prêtait à confusion. Le Conseil d'État ne comprenait pas avec quelle justification des constructions érigées de manière illégale, mais servant à l'habitation, pourraient bénéficier d'un régime dérogatoire. En effet, la loi en vigueur exclut pour les constructions qui ne sont pas légalement existantes toute rénovation, transformation et tout agrandissement. Pour les constructions légalement existantes, la loi soumet les autorisations aux conditions de l'article 6 concernant les nouvelles constructions en zone verte.

Selon la Cour administrative, la combinaison des articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 2018 et sa « stricte et rigide » application par le ministre ne correspondrait aucunement à un développement « naturel » des habitations existantes en zone verte. Ainsi, la Cour administrative a jugé cette application de la loi non conforme aux règles d'essence supérieure et plus particulièrement à celles se dégageant des principes de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris le protocole additionnel ainsi qu'aux lignes tracées par la Constitution exigeant une application en conformité, plus particulièrement au niveau des articles 15, paragraphe 1^{er}, 12 ainsi que 36 concernant la protection du droit de la propriété.

La Cour administrative a relevé que « le principe de non-constructibilité en zone verte n'est point absolu, mais certainement relatif ».

Par les modifications envisagées des articles 7 et 75 de la loi précitée du 18 juillet 2018, les auteurs entendent dès lors réformer la loi précitée afin de favoriser sa mise en œuvre conformément à la jurisprudence.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous revue entend remplacer, à l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018, la notion de « construction servant à l'habitation » par celle de « construction servant de logement ».

D'après les auteurs, il s'agit d'aligner les articles 6 et 7 de la loi précitée du 18 juillet 2018, dans leur teneur projetée, sur la terminologie employée en matière d'aménagement communal et, de manière plus générale, en matière d'urbanisme. Ils se réfèrent, à titre d'exemple, à l'annexe II du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui définit la notion de « logement » comme « un ensemble de locaux destinés à l'habitation, formant une seule unité et

comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec WC ».

Il y a toutefois lieu de veiller à mettre en cohérence la terminologie employée dans les actes d'exécution de la loi précitée du 18 juillet 2018 continuant à se référer à la notion de « construction servant à l'habitation »¹.

Article 3

Comme annoncé aux considérations générales, l'article sous avis entend répondre à plusieurs arrêts de la Cour administrative en la matière, qui se fondent notamment sur le principe de proportionnalité.

L'article sous examen entend ainsi remplacer l'article 7 de la loi précitée du 18 juillet 2018 relatif aux règles applicables aux constructions existantes en zone verte. Le projet sous revue maintient la distinction entre construction en zone verte existante et construction en zone verte légalement existante.

Le Conseil d'État tient, tout d'abord, à relever que l'imbrication des dispositions nuit à la lisibilité de l'article sous revue. À titre d'exemple, la compréhension du paragraphe 6 présuppose la consultation de quatre autres dispositions, comme par exemple le paragraphe 2, point 5°, du même article, ou encore l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État recommande dès lors aux auteurs de revoir la structure de l'article sous avis.

Quant au paragraphe 1^{er}, il est relevé que selon la loi en projet les constructions dans la zone verte érigées avant le 1^{er} juillet 1995 sont désormais considérées comme « légalement existantes ». Selon le commentaire de l'article, la date retenue s'explique par le fait qu'à partir du 1^{er} juillet 1995, le ministère compétent dispose d'un archivage électronique de toutes les demandes d'autorisation. Ainsi il serait « possible de vérifier l'existence légale ou non de toutes les constructions construites en zone verte » postérieure à cette date.

Le Conseil d'État présume qu'il devrait exister des constructions érigées en zone verte avant cette date butoir, qui avaient recueilli toutes les autorisations requises et que, par conséquent, cette « amnistie administrative » ne peut profiter exclusivement aux constructions érigées avant le 1^{er} juillet 1995 sans autorisation. Il retient ainsi que dorénavant seulement des constructions en zone verte érigées après le 1^{er} juillet 1995, sans autorisation, sont réputées illégales.

Or, le Conseil d'État constate que les constructions érigées, sans autorisation, avant le 1^{er} juillet 1995 et celles érigées, sans autorisation, après cette date se trouvent dans des situations comparables.

La régularisation des seules constructions érigées sans autorisation avant le 1^{er} juillet 1995 soulève la question du respect du principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

Le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes

¹ Il en est ainsi de l'article 33 du projet de règlement grand-ducal concernant certains types de constructions en zone verte (CE n° 60.615).

légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Le Conseil d'État considère que la motivation avancée par les auteurs du projet sous revue tenant exclusivement à l'existence d'un archivage électronique des autorisations à partir du 1^{er} juillet 1995 ne constitue pas un critère objectif et rationnel de nature à justifier une telle différence de traitement. En effet, la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en vigueur définit à l'article 7, paragraphe 5, comme légalement existantes les constructions en zone verte autorisées par le ministre et celles érigées avant toute exigence d'une autorisation ministérielle, donc les constructions datant d'avant 1965, conformément à la loi abrogée du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles. Cette différenciation était objective et rationnelle comme la date pivot retenue était celle de l'entrée en vigueur d'un nouveau cadre réglementaire concernant les constructions en zone verte. Or, tel n'est pas le cas pour la différenciation sous revue. Les constructions en zone verte érigées le 30 juin 1995 et celles érigées le 2 juillet 1995 étaient soumises au même cadre légal. Le Conseil d'État donne encore à considérer que nombre de constructions érigées avant le 1^{er} juillet 1995 ont très probablement été répertoriées par les plans d'aménagement communaux soumis à l'approbation ministérielle depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi abrogée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ceci aurait permis à l'administration de compléter rétroactivement la base de données avant 1995.

Quant au critère de la proportionnalité, le Conseil d'État relève encore que pour les constructions n'étant pas qualifiées comme « légalement existantes », l'application de l'article 7, dont découle l'impossibilité de toucher auxdites constructions, constitue une mesure-sanction.

Or, il y a lieu de mettre en balance les droits et objectifs en cause, le droit fondamental à l'intégrité physique de la personne, protégé par l'article 13, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, d'une part, et l'objectif à valeur constitutionnelle de garantir la protection de l'environnement humain et naturel, prévu à l'article 41 de la Constitution, d'autre part.

L'existence de constructions qui ne sauraient être modifiées, conduisant ainsi à leur dégradation jusqu'à l'état de ruine, ne saurait servir l'objectif qui consiste à protéger la nature. La mesure perd ainsi tout lien avec son objectif, de sorte que l'interdiction générale de toucher aux constructions qui ne sont pas légalement existantes notamment en vue d'effectuer des travaux de sécurisation ou encore des aménagements pour personnes handicapées ne saurait être justifiée.

En effet, le Conseil d'État donne à considérer que la mesure permettant de protéger de manière efficace la nature consiste, pour l'administration, à déclencher une action publique en vertu de l'article 77, paragraphe 6, de la loi précitée du 18 juillet 2018, aux fins de rétablir les lieux dans leur pristin état. À l'issue du délai de forclusion pour une telle action, qui est fixée à cinq ans par l'article 638 du Code de procédure pénale, une mesure-sanction, telle que prévue par la disposition sous revue, n'est plus de mise au regard du droit à l'intégrité physique. Pour le surplus, le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur l'article 15, paragraphe 6, de la Constitution, qui

dispose que « [t]oute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits ».

Vu ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement à la distinction instituée par l'article 7 qui porte une atteinte manifestement disproportionnée au principe d'égalité devant la loi.

Au paragraphe 3, alinéa 2, qui prévoit une définition de la notion d'« affectation d'une construction », l'ajout selon lequel « une construction peut avoir plusieurs affectations » est source d'insécurité juridique, en ce que la disposition ne prévoit pas quelles sont les conséquences de cet état de fait. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, l'omission de l'alinéa 2. Si le Conseil d'État comprend bien l'intention des auteurs à travers le commentaire des articles, il est nécessaire de rendre possible le changement d'affectation partiel.

Pour ce qui concerne plus particulièrement l'emploi du verbe « pouvoir » aux paragraphes 3 à 7, le Conseil d'État relève que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence les restrictions au droit de propriété protégé par l'article 36 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il y a partant lieu, sous peine d'opposition formelle dans cette matière réservée à la loi, d'omettre le verbe « pouvoir ».

Compte tenu de l'ensemble des observations qui précèdent, et afin d'être en mesure de lever les oppositions formelles formulées ci-dessus, le Conseil d'État propose de reformuler l'article 7 comme suit :

« 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.

~~Les constructions qui ont été érigées avant le 1er juillet 1995 sont considérées comme légalement existantes dans la zone verte pour l'application de la présente loi.~~

~~Les constructions qui ont été érigées à partir du 1^{er} juillet 1995 sont considérées comme légalement existantes dans la zone verte si leur édification a été autorisée par le ministre.~~

(2) Sont soumis à l'autorisation du ministre :

- 1° le changement de l'affectation d'une construction existante en zone verte, dans les conditions du paragraphe 3 ;
- 2° les travaux et constructions de sécurisation d'une construction existante en zone verte, dans les conditions du paragraphe 4 ;
- 3° les travaux et constructions de sécurisation du terrain situé en zone verte entourant des constructions existantes en zone verte ou entourant des constructions situées à l'intérieur de la zone urbanisée, dans les conditions du paragraphe 4 ;
- 4° la modification de l'aspect extérieur des constructions existantes en zone verte, dans les conditions du paragraphe 5 ;
- 5° la modification des dimensions des constructions existantes en zone verte, dans les conditions du paragraphe 6 ;
- 6° la reconstruction de constructions existantes en zone verte, dans les conditions du paragraphe 7.

(3) Un changement d'affectation global ou partiel d'une construction existante visé au paragraphe 2, point 1°, ~~est peut-être~~ autorisé si la nouvelle affectation est conforme à une des affectations prévues à l'article 6.

~~Par affectation d'une construction, on entend l'emploi déterminé de la construction, sachant qu'une construction peut avoir plusieurs affectations.~~

Lorsqu'une construction existante dans la zone verte fait l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national ou fait partie d'un secteur protégé d'intérêt national par application de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, il peut être dérogé à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les travaux et constructions de sécurisation visés au paragraphe 2, points 2° et 3°, ~~sont peuvent être~~ autorisés par le ministre si la construction située en zone verte y est légalement existante ou assimilée au sens du paragraphe 1^{er} et si la nécessité de tels travaux et constructions est établie par le propriétaire.

(5) Une modification de l'aspect extérieur visée au paragraphe 2, point 4°, ~~est peut-être~~ autorisée par le ministre si la construction est légalement existante en zone verte ou assimilée au sens du paragraphe 1^{er} et si la modification de l'aspect extérieur est compatible avec les objectifs de l'article 1^{er}.

(6) Une modification des dimensions visée au paragraphe 2, point 5°, ~~est peut-être~~ autorisée par le ministre si :

- 1° l'affectation des constructions ne servant pas de logement :
 - a) est compatible avec une des affectations prévues à l'article 6 ;
 - b) n'est pas compatible avec une des affectations prévues à l'article 6 mais les constructions sont

légalement existantes ou assimilées au sens du paragraphe 1^{er} et que la modification des dimensions est nécessaire aux fins d'assainissement thermique des façades et du toit.

- 2° les constructions servant de logement sont légalement existantes ou assimilées au sens du paragraphe 1^{er} et pour
- a) l'augmentation de la surface d'emprise au sol des constructions autorisées en vertu de l'article 6, paragraphe 2 ;
 - b) l'assainissement thermique des façades et du toit ;
 - c) la modification de la hauteur libre sous plafond des niveaux pleins dans la limite d'une hauteur maximale de 2,7 mètres ;
 - d) la modification de la hauteur libre sous plafond du niveau sous combles dans la limite d'une hauteur maximale de 2,2 mètres sur la moitié de la surface.

(7) Une reconstruction au sens du paragraphe 2, point 6°, ~~est peut~~ ~~être~~ autorisée par le ministre si la construction est légalement existante ou assimilée au sens du paragraphe 1^{er} et les murs extérieurs subsistent jusqu'à la hauteur de la corniche sur la majorité des côtés de la construction.

Une autorisation portant dérogation à l'alinéa 1^{er} est accordée au propriétaire dans le cas où une construction légalement existante en zone verte ou assimilée au sens du paragraphe 1^{er} a été détruite par un cas fortuit. Le propriétaire de la construction détruite rapporte la preuve que la destruction est due à un cas fortuit.

La reconstruction est réalisée à l'identique, sans préjudice des paragraphes 5 et 6, et l'affectation de la construction est identique à la dernière affectation. »

Le Conseil d'État fait remarquer qu'il a repris au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, de l'article 7 actuel.

Devant cette toile de fond, il y a également lieu de revoir l'article 4 de la loi en projet. Ainsi, suite au texte proposé ci-avant par le Conseil d'État, il y a lieu d'ajouter audit article 4 modifiant l'article 75, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018, les mots « ou assimilée » aux points 4° à 6° à la suite des termes « en zone verte », et aux points 7° à 9° à la suite des termes « légalement existante ».

Articles 4 et 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

La référence à une division en points s'écrit avec un exposant « ° ». Ainsi, il y a lieu de renvoyer à titre d'exemple au « point 1° », au « point 2° »,

ou au « point 3° », et ce, de manière uniforme tout au long du dispositif en projet.

Article 1^{er}

L'article sous examen entend modifier la définition de la notion de « construction » prévue à l'article 3, point 26°, de la loi précitée du 18 juillet 2018, en renvoyant à une nouvelle annexe 9 instituée par l'article 5 de la loi en projet, qui prévoit une « [l]iste des installations non comprises dans la définition de construction ». À l'instar de l'intitulé de ladite annexe, il y a lieu de remplacer, à la seconde phrase de la nouvelle définition projetée, la notion de « constructions » par celle d'« installations ».

Article 3

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 7 nouveau, paragraphe 2, point 1°, il y a lieu d'écrire « le changement d'affectation ».

Au paragraphe 2, point 5°, il est relevé qu'à l'avant-dernier élément d'une énumération le terme « et » est à omettre, comme étant superfétatoire.

L'article 7 à remplacer est à terminer par des guillemets fermants.

Article 4

À la phrase liminaire, il faut ajouter les termes « de la même loi, » avant les termes « les points 2 à 10 ».

À l'article 75, paragraphe 1^{er}, point 2°, il faut ajouter une virgule après les termes « paragraphe 2 ».

Au point 4°, il faut ajouter une virgule après les termes « paragraphe 4 ».

Au point 5°, il faut ajouter une virgule après les termes « paragraphe 5 ».

L'article sous revue est à terminer par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 18 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz