

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg relatif au projet de règlement grand-ducal déposé en date du 16 juin 2025 'portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune'

(7 janvier 2026)

En parallèle à son avis relatif du projet de loi 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, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (ci-après « l'Ordre des Avocats ») se permet de commenter les modifications apportées, en lien avec l'introduction de la nouvelle « zone verte *bis* », au Règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 'concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune' (ci-après « le Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu des PAG »).

S'agissant du contexte réglementaire dans lequel les modifications proposées s'inscrivent d'une part, et de la problématique que l'introduction de la « zone verte *bis* » est censée rencontrer d'autre part, il est renvoyé à la partie introductive de l'avis prémentionné.

Ad Article 1^{er} (ajout des termes « ... et la zone verte *bis* » dans le titre de la Section 3 à ce jour libellé « La zone verte »)

-pas de commentaire.

Ad Article 2 (remplacement de l'intitulé de l'article 27 par les termes « Zone verte » et remplacement, à l'alinéa 27, alinéa 2 des termes « du 19 janvier 2004 » par les termes « du 18 juillet 2018 »)

Le remplacement de l'intitulé de l'article 27 ne donne pas lieu à commentaire.

Le remplacement, à l'article 27, alinéa 2, de la date de la Loi du 19 janvier 2004 (abrogée) par la date de la Loi du 18 juillet 2018 'concernant la protection de la nature et des ressources naturelles' (ci-après « la Loi modifiée du 18 juillet 2018 ») (actuellement en vigueur) est également adéquat.

L'Ordre des Avocats tient néanmoins à signaler que les dispositions de l'article 5 de la loi abrogée relatives aux constructions autorisées en « zone verte » se retrouvent aux articles 6 et 7 de la loi nouvelle. En sus des modifications proposées, il échet ainsi de remplacer à l'article 27, alinéa 2 de la Loi modifiée du 18 juillet 2018 le renvoi à « l'article 5 » par un renvoi aux « articles 6 et 7 ».

Ad Article 3 (introduction de règles de fond applicables en « zone verte *bis* »)



Aux termes de l'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous examen, le pouvoir réglementaire entend introduire dans le Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu des PAG, sous un article nouveau 27bis intitulé 'Zone verte bis [Vert-b]¹', les règles de fond applicables en « zone verte bis » aux travaux dont les constructions y présentes peuvent faire l'objet.

La concordance entre les règles énoncées aux deux premiers alinéas de l'article 27bis proposés par le pouvoir réglementaire et les prescriptions de la Loi modifiée du 19 juillet 2004 donne lieu à interrogation.

En effet, l'article 9 (1) alinéa 2 de la Loi du 19 juillet 2004 'concernant l'aménagement communal et le développement urbain' (ci-après « la Loi modifiée du 19 juillet 2004 ») se lit comme suit : « *L'échelle du plan d'aménagement général, le contenu de ses parties graphiques et écrite, notamment les définitions des diverses zones, le mode et le degré d'utilisation du sol et le pictogramme de la légende-type correspondante, sont arrêtés par règlement-grand-ducal* ».

Or, les règles de fond proposées au premier alinéa de l'article 27bis nouveau ne renseignent pas le contenu à introduire par les communes dans la partie écrite de leur PAG. À l'opposé de ce qui est le cas des articles 8 à 23 du Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu des PAG décrivant les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, aucune définition de la « zone verte bis »², ou de mode d'utilisation du sol à respecter au sein de celle-ci ne sont données. Il est vrai, en revanche, que la précision relative à l'interdiction d'une augmentation du nombre d'unités de logement proposée au premier alinéa de l'article 27bis nouveau pourrait être rattachée au sujet du degré d'utilisation du sol évoqué à l'article 9 (1) alinéa 2 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004, précité. Il est vrai aussi que les précisions introduites à l'alinéa 2 de l'article 27bis nouveau visent à définir le contenu des parties écrites de PAG et pourraient être rattachées au sujet du degré d'utilisation du sol évoqué à l'article 9 (1) alinéa 2 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004, précité.

Ces réflexions mises à part, signalons que les travaux d'extension et d'aménagement d'envergure modérée évoqués au premier alinéa de l'article 27bis nouveau constituent, par définition, des travaux à effectuer sur des constructions existantes. Ainsi, les termes « Pour les constructions existantes... » figurant à l'alinéa 2 de l'article 27bis nouveau semblent superfétatoires.

Signalons encore que la formulation choisie « *Pour les constructions existantes, les extensions de celles-ci ainsi que les aménagements d'envergure modérée, les prescriptions dimensionnelles ainsi que le mode d'utilisation du sol sont établis de manière à ...* » manque de clarté en ce qu'elle pourrait suggérer que le renvoi aux « constructions existantes » ne s'entendrait que pour les extensions.

Considérant ce qui précède, l'Ordre des Avocats propose de changer l'alinéa 2 de l'article 27bis nouveau comme suit : « Pour les extensions et aménagements d'envergure modérée visés à l'alinéa

¹ A relever une petite incohérence de la désignation [Vert-b] (lettres minuscules) par rapport à la désignation [VERT-b] (lettres majuscules) figurant à l'Annexe 1. Légende-type du plan d'aménagement général ;

² NB : celle-ci se trouve renseignée à l'article 3 1bis de la Loi modifiée du 18 juillet 2018 introduit par le PL 8578 ;



1^{er}, les prescriptions dimensionnelles ainsi que le mode d'utilisation du sol sont établis de manière à ne porter qu'une atteinte non significative à l'environnement.... ».

L'Ordre des Avocats note que les travaux à réaliser en « zone verte *bis* » échappent au contrôle du Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Ceci constitue, pour les administrés, une simplification administrative qui ne peut qu'être saluée. En énonçant des critères censés assurer que les travaux admis ne produisent aucune atteinte significative à l'environnement naturel et au paysage, le pouvoir réglementaire entend entourer l'approche choisie de garanties et ceci est parfaitement adéquat en son principe.

L'énoncé, à l'alinéa 3 de l'article 27*bis* nouveau, de dix critères allant du mode d'utilisation du sol jusqu'aux détails à respecter au niveau des constructions concernés, non seulement pour chaque « zone verte *bis* » mais encore pour chaque « parcelle » d'une telle zone, appelle à son tour quelques réflexions.

Rappelons tout d'abord que la partie écrite des PAG « *définit les diverses zones arrêtées par la partie graphique du plan d'aménagement en fixant le mode et, le cas échéant, le degré d'utilisation du sol* » (article 6 du Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 sur le contenu des PAG) et que « *pour chaque zone ou partie de zone, les modes d'utilisation du sol peuvent être précisés en fonction des particularités et des caractéristiques du site d'autre part* » (article 7 du Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 sur le contenu des PAG). Aux termes du texte réglementaire existant, la mise en place de règles propres à une « partie de zone » est ainsi prévue par rapport au seul sujet du « mode d'utilisation du sol », soit par rapport au 1^{er} des critères ci-avant évoqués. Elle n'est pas, en revanche, prévue pour des questions liées aux caractéristiques matérielles des constructions présentes dans la zone concernée. La cohérence entre l'alinéa 3 de l'article 27*bis* nouveau et l'article 7 du Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 sur le contenu des PAG est dès lors questionnable.

Abstraction faite de cette observation, notons que la volonté du pouvoir réglementaire d'introduire l'énoncé de précisions « pour chaque parcelle » correspond certes aux termes « partie de zone » figurant à l'article 7 du Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 sur le contenu des PAG. Fait est néanmoins que le texte proposé risque de conduire à l'énoncé, dans la partie écrite des PAG, de prescriptions excessivement nombreuses et détaillées au sujet des « zones vertes *bis* ».

Le remplacement des termes « Pour chaque parcelle... » par les termes « Pour chaque zone verte *bis*... » devrait être considéré.

Ad Article 4 (adaptation de l'annexe I reprenant la légende-type)

-pas de commentaire.



Ad Article 5 (formule usuelle ayant trait à l'exécution du règlement grand-ducal et à sa publication dans le Journal officiel)

-pas de commentaire.

Luxembourg, le 1

09 JAN. 2026

Albert MORO
Bâtonnier