

Avis OAI
sur le projet de loi n°8142 portant modification de la loi modifiée du
18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des
ressources naturelles

Sommaire	Page
1. Considérations générales.	2
2. La nécessaire réforme de la loi.	3
3. Méthodologie.	5
4. Avis article par article sur le projet de loi n° projet de loi n°8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.	5
5. Conclusion.	7

1. Considérations générales

La législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles revêt une grande importance pour l'OAI et concerne directement ses membres dans l'exercice de leurs missions. Il est rappelé les précédents avis à ce sujet :

- Avis OAI du 10 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.
- Avis OAI du 8 juin 2021 sur le projet de règlement grand-ducal concernant certains types de construction en zone verte.

a. Consensus autour de l'avis de la Chambre de Commerce

L'OAI et ses membres se rallient aux dernières observations émises par le Chambre de Commerce du 20.03.2023 au sujet du présent projet de loi pour les aspects liés à la construction, l'efficacité énergétique et l'exigence à solliciter une autorisation, à savoir : (...)

*« La Chambre de Commerce constate que les auteurs ont souhaité tenir compte des objectifs de la loi modifiée du 18 juillet 2018, en procédant à l'abandon de l'exigence de solliciter une autorisation ministérielle pour procéder à **des travaux de rénovation des constructions légalement existantes en zone verte**, et en limitant l'obligation de solliciter des autorisations que pour certains travaux précis.*

La sauvegarde du caractère de l'environnement naturel et de protection des paysages étant un objectif de la loi modifiée du 18 juillet 2018, elle peut être réalisable par l'intégration paysagère des constructions en zone verte.

*Au titre de travaux précis, il y a le changement de l'aspect extérieur et le changement des dimensions d'une construction légalement existante, **permettant ainsi à des maisons d'habitation légalement existantes situées en zone verte d'être « adaptées » aux standards d'habitation actuels.***

*La Chambre de Commerce salue que des agrandissements pour des raisons **d'assainissement thermique** soient ainsi rendus possibles.*

*L'assainissement thermique des constructions légalement existantes sera rendu possible pour les maisons d'habitation légalement existantes et pour d'autres constructions légalement existantes en zone verte qui ne servent pas de logement, ceci dans le but de permettre une **efficacité énergétique maximale des constructions situées en zone verte**, nécessaire eu égard à la situation énergétique actuelle, ce que la Chambre de Commerce soutient. (...). »*

b. Rappel plus large de l'impératif de la sobriété énergétique et d'une écologie raisonnée

La protection de la nature et celle des ressources naturelles s'inscrit dans la thématique plus large de **préservation de notre cadre de vie**, de **sobriété énergétique** et du **respect écologique**.

Satisfaire aux objectifs d'économie foncière, de sobriété énergétique, de décarbonation de l'environnement, du droit au logement pour tous, c'est répondre à quelques impératifs.

Il convient notamment de réhabiliter les bâtiments, en particulier les « passoires thermiques », avec le secours des femmes/hommes de l'art capables d'opérer une telle intervention fine, qui nécessite analyse et expertise.

Pour les nouveaux projets, l'importance des choix réalisés aux moments de la programmation et de la conception s'avère primordiale. Ces choix devront intégrer notamment une approche en coût global à relier à l'analyse du cycle de vie. Il s'agit de prendre en compte les coûts d'un projet de construction au-delà du simple investissement, en s'intéressant à l'exploitation du bâtiment (charges liées à l'entretien-maintenance, à la réparation, aux consommations d'eau et d'énergies, etc...), mais également à sa déconstruction et à sa réutilisation, et assurer la flexibilité et l'adaptabilité.

Grâce à l'analyse du cycle de vie, les choix en faveur de l'environnement, de la réduction de l'empreinte carbone et du confort, sont privilégiés. Adopter cette vision à long terme contribue à réduire les consommations futures, mais aussi à atténuer l'impact sur l'environnement – en intervenant sur différents enjeux comme le dérèglement climatique, l'épuisement des ressources naturelles et en énergies, etc. – et à préserver la santé des travailleurs et occupants, en veillant notamment à la qualité sanitaire des matériaux et équipements mis en œuvre.

Il s'agit aussi de remettre l'humain au cœur du cadre de vie bâti. **Les architectes, les ingénieurs-conseils et les urbanistes jouent un rôle central dans toutes les phases de développement d'un cadre de vie qualitatif. Ils fournissent une contribution essentielle à notre bien-être commun en prenant en compte la diversité territoriale et les besoins de notre société civile.**

2. La nécessaire réforme de la loi sous analyse

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, le projet de loi fait suite à une série de jurisprudences rendues par les juridictions administratives.

Il est relevé que la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (**ci-après « la Loi de 2018 »**), avait déjà été récemment modifiée ⁽¹⁾, en prévoyant notamment une dérogation à l'interdiction de reconstruire une **habitation en zone verte**, « *dans le cas où une construction a été détruite, partiellement ou intégralement, par un cas fortuit, au moment où elle servait de résidence habituelle* ».

Cette disposition avait été introduite opportunément, alors que le Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (**le Ministre**) avait rendu des décisions sévères de refus d'autorisation, même après destruction fortuite d'une construction. L'intransigeance ministérielle, manifestée dans divers autres cas, a été encore sanctionnée par la juridiction administrative ⁽²⁾, avec un certain retentissement ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Modifications introduites en dernier lieu par la loi du 3 mars 2022 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

⁽²⁾ **Jurisprudence** : Cour adm. 9 janvier 2020 n°43470C du rôle, Cour adm. 23 décembre 2021, n°46070C du rôle, Cour adm. 10 mars 2022, n°46378 du rôle, Cour adm. 20 juillet 2022, n°47027C du rôle, Cour adm. 20 juillet 2022, n°47128C du rôle.

⁽³⁾ **Luxemburger Wort**, numéro 200, du 30 août 2022, «Folgendes Urteil».

a. Une application de la loi non conforme au principe de proportionnalité et aux normes d'essence supérieure protectrices du droit de propriété

Appliquant le principe de proportionnalité, le Tribunal Administratif a refusé une interprétation de la Loi de 2018 ⁽⁴⁾, qui « empêche de la sorte des travaux d'agrandissement même minimes, sans (...) examen de la proportionnalité de l'interdiction par rapport au but légitime ». Une telle interdiction pure et simple, « et sans prise en compte de leur effet environnemental concret, (...) est disproportionnée par rapport au but certes légitime poursuivi, et affecte de manière disproportionnée l'usage du droit de propriété des propriétaires concernés », au regard notamment de Convention Européenne des Droits de l'Homme ⁽⁵⁾.

La Cour Administrative a confirmé le jugement, sur base des « règles d'essence supérieure » protectrices du droit de propriété (articles 11bis et 16 de la Constitution ⁽⁶⁾). **Le propriétaire a le droit d'adapter sa « construction aux exigences actuelles tant en termes de performance énergétique qu'en termes d'adéquation par rapport à la réglementation communale d'urbanisme proprement dite »**. De même, un léger rehaussement de la toiture n'a pas d'impact sur l'environnement naturel. La « Cour vient à la conclusion que la décision ministérielle litigieuse est à annuler « à sa racine » en ce qu'elle exclut radicalement toute possibilité de modification extérieure de l'immeuble litigieux ».

b. Pour une application de règles de bon sens

Il s'agit d'appliquer des règles de bon sens. En quoi le fait de remettre en état une vieille maison située dans une zone verte, de la rénover sur le plan énergétique, de surélever légèrement le toit, pourrait-il nuire à la nature ?

Dans le sillage de cette nouvelle jurisprudence, dans un communiqué du 20 septembre 2022, le Ministre avait invité les « propriétaires de maisons d'habitation légalement existantes en zone verte concernés » à « soit introduire un recours gracieux si leur décision de refus date d'il y a moins de 3 mois, soit réintroduire la demande d'autorisation (indépendamment de la date du refus) » ⁽⁷⁾.

Ainsi, une réforme de la Loi de 2018 est effectivement souhaitable.

Force est toutefois de constater que la rénovation admissible reste actuellement définie trop restrictivement, comme consistant « à remettre dans un bon état les éléments existants d'un volume bâti fonctionnel et peut comprendre un changement d'équipements vétustes ainsi que la modification des murs intérieurs non porteurs et de la distribution des locaux tout en préservant l'ensemble des dalles, des murs extérieurs. La rénovation peut également porter

⁽⁴⁾ Le Tribunal Administratif (n° 44875 du rôle) retient ainsi : « Le tribunal est amené à écarter, dans les conditions particulières de l'espèce, l'application de l'article 7, paragraphe (3) de la loi du 18 juillet 2018, combiné aux définitions des travaux d'agrandissement se dégageant du paragraphe (5) du même article, en ce que cette disposition (...) empêche de la sorte des travaux d'agrandissement même minimes, sans permettre au ministre un examen de la proportionnalité de l'interdiction par rapport au but légitime que la loi... ».

⁽⁵⁾ Article 1 du Protocole additionnel n°1 de la CEDH : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international (...) ».

⁽⁶⁾ Cour Administrative, 20 juillet 2022 (n°47027C du rôle) : « La Cour (...) ne saurait partager pareille manière d'appliquer la loi en ce que précisément elle est non conforme aux règles d'essence supérieure (...) se dégageant des principes de la CEDH (...) et les lignes tracées par la Constitution (...) plus particulièrement au niveau des articles 11bis, 11, paragraphe 1er, ensemble l'article 16 concernant la protection du droit de propriété ».

⁽⁷⁾ La communication ministérielle du 20 septembre 2020 précise toutefois que « seulement les décisions de refus relatives à des demandes d'autorisation dont l'objet de demande est comparable aux demandes d'autorisation dont question dans ces arrêts sont susceptibles d'être revues à la lumière de ces arrêts (e.a. rénovation énergétique du toit, <https://ja.public.lu/45001-50000/47027C.pdf>) ».

sur les travaux de réfection de la toiture, dès lors que sa forme et ses dimensions se trouvent conservées ».

Des dérogations devraient être admissibles pour permettre plus largement des travaux de rénovation pérennes et dans les règles de l'art. On observera par exemple que les murs extérieurs de vieilles bâtisses, à préserver, peuvent se révéler sans fondations solides par endroits. Pourquoi le fait de remplacer certains murs extérieurs déficients ne devrait pas être autorisable, sous conditions ?

Il convient en outre de permettre, par exemple, la rénovation de vieilles bâtisses en béton pour les doter d'un habillage en bois ou améliorer leur esthétique afin de s'intégrer plus harmonieusement à la zone verte.

La loi devrait essentiellement interdire aux propriétaires d'agrandir significativement leurs maisons situées en zone verte, sous couvert de travaux de rénovation ou de reconstruction, mais au contraire de veiller à voir respecter le gabarit existant.

3. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre.

4. Avis article par article projet de loi n°8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

- a. **La notion de « construction »** (article 1^{er} du projet de loi modifiant l'article 3, point 26, de la Loi de 2018)

La Loi de 2018 consacre une approche large de la notion de « construction », à savoir « *tout aménagement, bâtiment, ouvrage et installation comprenant un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement de façon durable, incorporé ou non au sol, à la surface ou sous terre* ».

Cette même définition est reprise dans le Projet de loi.

En revanche, a été modifiée la disposition visant à préciser les ouvrages ne pouvant être considérés comme une « construction », par l'ajout d'une **annexe 9** (en lieu et place de l'alinéa actuel précisant que « *la notion de construction ne comprend pas les clôtures agricoles entourant des pâtures, ni les clôtures protégeant les rajeunissements forestiers* »).

La notion de « construction » a fait l'objet de diverses jurisprudences administratives, selon également la matière ou le régime d'autorisation.

Ainsi, la « notion de construction est à interpréter comme le résultat d'un assemblage de matériaux, reliés de manière durable et solide, le cas échéant incorporé au sol, ou à tout le moins relié ou adhérent au sol, les critères pour déterminer l'existence d'une telle construction résidant partant dans les dimensions de l'édifice, les matériaux employés et son caractère de durabilité ou de permanence » ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Tribunal Administratif, N° 27656 du rôle, 23 janvier 2012 : <https://ja.public.lu/25001-30000/27656.pdf>

Dans une autre affaire, « le tribunal est amené à constater, de concert avec l'administration communale, que la mise en place d'un conteneur préfabriqué en métal, sans aucune fixation au sol, ni dalle ou fondations, ne constitue pas une construction »⁽⁹⁾.

Selon une autre décision, « la généralité du terme employé (« construction »), qui se définit comme « tout assemblage solide et durable de matériaux, quelle que soit sa fonction » (Le petit dicobat, dictionnaire général du bâtiment), ou encore plus généralement comme « ce qui est construit, bâti » (Le petit Robert), ne permet pas d'opérer la distinction y affirmée par le demandeur, de sorte qu'il y a lieu d'admettre que la notion de construction s'applique indépendamment de la question d'une incorporation ou non au sol »⁽¹⁰⁾. Ce jugement concernait un « *un chalet en bois de +/- 25 m² sans fixation au sol par maçonnerie ou béton c.à.d. à tout moment mobile* ». Le litige portait sur un refus d'autorisation du Ministre de l'Environnement en zone protégée.

L'OAI souhaiterait qu'une définition cohérente et universelle de la notion de « construction » soit consacrée par le législateur, non contingente et variable selon les législations.

b. **La notion « d'habitation » remplacée par celle de « logement »** (article 2 du projet de loi modifiant l'article 6 de la Loi de 2018)

La modification visée de l'article 6 de la Loi de 2018 vise à remplacer les termes « construction servant à l'habitation » par les termes « construction servant de logement ». Ce changement de terminologie n'appelle pas d'objection. La notion de logement s'entend comme un lieu à usage d'habitation, mais a une portée plus large.

c. **La « construction légalement existante »** (article 3 du projet de loi modifiant l'article 7 de la Loi de 2018)

Alors que les constructions antérieures au 1^{er} juillet 1995 sont irréfragablement présumées « légalement existantes », pour celles postérieures, « *il faudra vérifier si une autorisation du ministre ayant l'environnement dans ses attributions a été obtenue* », et « *seront considérés comme légalement existants les éléments de construction couverts par l'autorisation ministérielle* ».

Il est précisé dans l'exposé de motifs que « *le choix de la date du 1er juillet 1995 a été guidé par le fait qu'à partir de cette date, un archivage électronique de toutes les demandes d'autorisation et autorisations afférentes a été mis en place. Ainsi, il sera possible pour l'administration de vérifier l'existence légale ou non de toutes les constructions construites en zone verte à partir de cette date* ».

L'OAI observe que cette différence de traitement est basée sur une considération purement pragmatique, à savoir que l'administration compétente ne dispose d'archives qu'à compter du 1^{er} juillet 1995 pour vérifier l'existence d'autorisations.

Par ailleurs, selon l'exemple rapporté, « *un hôtel en zone verte autorisé par le ministre ayant l'environnement dans ses attributions en l'année 1996 qui aurait rajouté une terrasse sans autorisation ministérielle peut prouver la légalité de l'hôtel par l'autorisation ministérielle, mais la terrasse ne sera toujours pas légalement existante alors qu'elle ne faisait pas partie*

⁽⁹⁾ Tribunal administratif N° 33076 du rôle, 29 septembre 2014 : <https://ja.public.lu/30001-35000/33076.pdf>

⁽¹⁰⁾ Tribunal administratif N° 19417 du rôle, 13 juillet 2005 : <https://ja.public.lu/15001-20000/19417.pdf>

intégrante de l'autorisation originale et il n'y aura pas de preuve d'une autorisation ultérieure ».

L'exemple évoqué de l'hôtel érigé en 1996 en toute licéité, à l'exception de la terrasse non autorisée, suscite des questionnements.

Des situations de faits anciens et remontant à plus de vingt ans seraient ainsi susceptibles d'être remises en cause. Or, s'il y a eu cession du bien, le propriétaire actuel peut ignorer l'irrégularité de la situation, surtout si les administrations compétentes l'ont tolérée des années durant sans réagir.

Pour rappel, « l'administré peut exiger de l'autorité administrative qu'elle se conforme à une attitude qu'elle a suivie dans le passé, ce principe garantissant la protection de l'administré contre les changements brusques et imprévisibles de l'attitude de l'administration » ⁽¹¹⁾.

d. **Article 4 et article 5 du projet de loi**

L'OAI n'a pas d'observation sur les articles 4 et 5 du projet de loi.

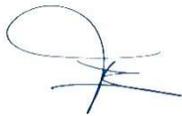
5. Conclusion

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi et de règlement grand-ducal sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 14 juin 2023

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Marc FEIDER
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur



⁽¹¹⁾ Tribunal administratif, N° 46004 du rôle, 20 mars 2023.