

Projet de règlement grand-ducal
rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages »

Avis du Conseil d'État

(12 mai 2020)

Par dépêche du 18 juillet 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, le commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, ainsi qu'une fiche financière commune pour les quatre plans directeurs sectoriels « logement », « transports », « paysages » et « zones d'activités économiques ».

Par dépêche du 23 décembre 2019, et en complément à la dépêche précitée du 18 juillet 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État, à la demande de celui-ci, le dossier renseignant sur l'accomplissement des formalités préalables à la prise du règlement grand-ducal en projet, telles que ces formalités sont requises par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire au titre des conditions d'élaboration des plans directeurs sectoriels.

Les avis de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 29 octobre 2019 et l'avis de la Chambre de commerce, par dépêche du 23 décembre 2019. Les avis des autres chambres professionnelles, 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

Les quatre plans directeurs sectoriels « logement »¹, « transports »², « paysages » et « zones d'activités économiques »³ ont fait l'objet d'une seule et unique procédure d'élaboration.

La transmission aux communes ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire des projets des plans directeurs sectoriels et des rapports sur les incidences environnementales a été décidée par le Gouvernement en conseil en date du 27 avril 2018, et publiée sous forme abrégée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et insérée dans

¹ CE n° 53.502.

² CE n° 53.503.

³ CE n° 53.504.

quatre quotidiens publiés au Luxembourg⁴, et ce, en application de l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

En application de l'article 12, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 17 avril 2018, le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire a rendu son avis en date du 21 septembre 2018.

Les avis de publication insérés dans la presse ont précisé les délais de dépôt et la procédure à respecter par les intéressés, en application de l'article 12, paragraphe 2, alinéa 6, de la loi précitée du 17 avril 2018 : au vu de ces avis, la publication du dépôt par voie d'affiches apposées dans les communes de la manière usuelle ainsi que sur les sites internet respectifs des communes et du Ministère du développement durable et des infrastructures a été effectuée en date du 28 mai 2018 jusqu'au 27 juin 2018 inclus.

Le rapport sur les incidences environnementales, l'avis du ministre ayant la Protection de l'environnement dans ses attributions et les avis des autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement ont été rendus sur la base de l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Les départements français de la Meuse, Moselle et Meurthe-et-Moselle, les Länder allemands de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, et le groupement d'intercommunales de la Province de Luxembourg « IDELUX » en Belgique ont rendu leurs avis dans le cadre de la consultation transfrontière de l'article 8 de la loi précitée du 22 mai 2008.

Les avis de l'ensemble des conseils communaux des communes concernées ont été rendus, en application de l'article 12, paragraphe 4, de la loi précitée du 17 avril 2018. Les avis des communes de Vianden et de Wormeldange ne figuraient pas au dossier soumis au Conseil d'État. Il est par ailleurs observé qu'en application de l'article 26, alinéa 2, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les délibérations des conseils communaux constatent le nombre des membres qui ont voté pour ou contre. Parmi les délibérations des conseils communaux figurant au dossier soumis au Conseil d'État, les délibérations des communes de Bettendorf, d'Ell et de Schuttrange ne satisfaisaient pas à cette condition. Le Conseil d'État relève encore que les délibérations du conseil communal de Reisdorf, qui lui ont été transmises, ne sont pas complètes et la date figurant sur l'extrait des délibérations de la commune de Reckange-sur-Mess est erronée, s'agissant d'une séance publique du 26 juillet 2018, et non pas du 26 juillet 2017.

Le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions a rendu son rapport sur les avis des conseils communaux en application de l'article 12, paragraphe 6, de la loi précitée du 17 avril 2018, en date du 18 juin 2019

En application de l'article 12, paragraphe 6, de la loi précitée du 17 avril 2018, le contenu des quatre plans directeurs sectoriels a été approuvé par décision du Gouvernement en conseil en date du 5 juillet 2019.

⁴ Journal, Quotidien, Tageblatt, et Luxemburger Wort.

En ce qui concerne la forme, le Conseil d'État note que le titre du règlement grand-ducal en projet indique que son objet est de rendre obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages ». Or, la loi précitée du 17 avril 2018 prévoit en son article 9 qu'un règlement grand-ducal peut rendre obligatoire un plan sectoriel, tandis que son article 11, paragraphe 3, prévoit qu'un règlement grand-ducal précise le contenu de la partie graphique et écrite du plan en question. Étant donné que le règlement grand-ducal sous revue déclare obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » tout en précisant à la fois le contenu de la partie graphique et écrite, le Conseil d'État demande d'en tenir compte à l'intitulé du règlement grand-ducal sous revue.

En ce qui concerne le contenu du plan directeur sectoriel « paysages », le Conseil d'État ignore quels sont les éléments à la base des choix stratégiques opérés par les auteurs des plans sectoriels. À rappeler qu'aux termes de l'article 8 de la loi précitée du 17 avril 2018, le « programme directeur est rendu opérationnel, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par les plans directeurs sectoriels ou par les plans d'occupation du sol ». Cependant, le Gouvernement a élaboré de nouveaux plans directeurs sectoriels, sans pour autant procéder au préalable à l'élaboration d'un nouveau programme directeur d'aménagement du territoire. Ainsi, les plans directeurs sectoriels rendent en fait opérationnel le programme directeur de 2003, dont certaines réflexions d'ordre stratégique devraient néanmoins être dépassées.

Le programme directeur de 2003 prévoit l'élaboration d'un plan directeur sectoriel « paysages » ayant pour objet :

- « - de définir des coupures à l'urbanisation ;
- d'actualiser et de délimiter les zones vertes interurbaines et les paysages à protéger ;
- de définir une hiérarchie claire entre les différents statuts de protection ;
- d'attribuer un cadre réglementaire aux différents types de zones,
- de proposer une intégration spatiale appropriée des différents types de zonages ;
- de définir des espaces de liaisons ;
- d'assurer ainsi la mise en place d'un réseau des espaces naturels cohérent ;
- de proposer des mesures à caractère non contraignant destinées à promouvoir le développement durable du réseau en question afin d'en assurer la pérennité. »

De manière liminaire, le Conseil d'État fait observer qu'il n'est pas à même d'apprécier l'adéquation entre les mesures mises en œuvre par les plans directeurs sectoriels que les règlements grand-ducaux soumis à son examen entendent mettre en œuvre et les objectifs qu'ils sont censés réaliser au sens de la loi précitée du 17 avril 2018, un tel contrôle n'étant pas de son pouvoir.

Le Conseil d'État relève encore la multitude de bases légales énoncées au préambule. S'il y a effectivement lieu de mentionner au préambule d'un règlement toutes les lois qui lui servent de base légale, le Conseil d'État relève qu'il convient, au cas d'espèce, de viser avec précision, non seulement les lois, mais aussi les articles qui sont censés être exécutés. En effet, le Conseil d'État sera amené à constater lors de l'examen des articles que pour certains d'entre eux il s'avère parfois impossible de déterminer quelle est la

disposition légale qui est censée être exécutée, les lois visées au préambule se recoupant en de nombreuses matières. L'absence d'indication précise quant aux dispositions légales à exécuter ne permet pas d'apprécier la conformité des dispositions en projet avec leur base légale, qui risque d'être dépassée, exposant le règlement en projet au risque de la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer qu'il résulte de l'intitulé et de l'article 1^{er} que l'objectif du règlement grand-ducal sous revue est de rendre obligatoire le plan sectoriel « paysages ». Or, le Conseil d'État constate que le règlement en projet ne rend pas seulement obligatoire le plan directeur sectoriel paysages, mais exécute également des dispositions de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le Conseil d'État donne à considérer que des dispositions d'exécution de la loi précitée du 18 juillet 2018 au sein d'un règlement ayant pour objectif de rendre obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » risquent de passer inaperçues. Afin de faciliter l'accessibilité à ces dispositions, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de les intégrer dans un règlement grand-ducal distinct.

L'annexe 2 constituant la partie graphique du plan directeur sectoriel n'ayant pu être jointe au dossier lui soumis pour des raisons pratiques, le Conseil d'État a basé ses observations sur les plans consultables sur le site de l'aménagement du territoire.⁵

Examen des articles

Article 1^{er}

Dans un souci d'harmonisation avec la terminologie employée en matière de plans directeurs sectoriels et de plans d'occupation des sols⁶, le Conseil d'État demande aux auteurs de conférer la teneur suivante à l'article sous examen :

« **Art. 1^{er}.** Les dispositions du plan directeur sectoriel « paysages », partie graphique et partie écrite, sont déclarées obligatoires. »

Article 2

Le Conseil d'État suggère, à titre liminaire, d'intervertir l'emplacement de l'article sous examen avec celui de l'article 3 en projet.

Point 1

La première phrase reprend de manière littérale la définition du terme « paysage », telle qu'elle figure à la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, tout en précisant que cette définition est entendue « conformément » à la convention.

⁵ https://amenagement-territoire.public.lu/fr/plans-caractere-reglementaire/plans-sectoriels-primaires/paysage/partie_graphique.html.

⁶ Avis n° 46.843 du Conseil d'État du 18 janvier 2005 sur le projet de règlement grand-ducal établissant le plan directeur sectoriel « lycées » et avis n° 47.044 du Conseil d'État du 15 juillet 2005 sur le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes ».

À titre préalable, le Conseil d'État remarque qu'il aurait été de meilleure technique de renvoyer directement à la définition de la convention, qui fait partie intégrante de l'ordre juridique luxembourgeois, sans procéder à son recopiage.

Ceci étant dit, le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité d'une telle définition. En effet, et bien que figurant telle quelle dans une convention internationale, force est d'admettre que la définition est inintelligible : qu'y a-t-il lieu d'entendre par « une partie de territoire telle que perçue par les populations » ? Le terme « paysage » n'appartient-il pas au langage courant ? Le dictionnaire définit ainsi le paysage comme étant une « étendue spatiale, naturelle ou transformée par l'homme, qui présente une certaine identité visuelle ou fonctionnelle : Paysage forestier, urbain, industriel ». ⁷ La loi précitée du 17 avril 2018 qui donne une base légale au règlement au projet emploie le terme « paysage » sans le définir. De la même manière, si la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles définit le paysage « protégé », elle ne définit cependant pas le terme « paysage » lui-même.

Les deuxième et troisième phrases ont, quant à elles, trait au champ d'application du règlement en projet et ne contiennent pas de définitions. Elles n'ont donc pas leur place à l'article sous examen relatif aux définitions et devraient être érigées dans un article distinct relatif au champ d'application. À cet égard, le Conseil d'État s'interroge sur le sens des concepts de paysages « remarquables », « du quotidien » ou « dégradés ».

Point 2

Le point sous examen définit le « corridor écologique » en reprenant à l'identique les termes de l'article 1^{er}, point 10^o, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Or, les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements.

Si les auteurs entendent maintenir une définition à des fins de clarté et d'intelligibilité du dispositif en projet, le Conseil d'État leur demande alors de renvoyer à la définition de ces mêmes termes par la loi précitée du 18 juillet 2018.

Point 3

Le point sous examen définit la « connectivité écologique » en reprenant à l'identique les termes de l'article 1^{er}, point 25^o, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, aux observations formulées à l'endroit du point 2.

⁷ Larousse en ligne.

Point 4

Le point sous examen définit la « fragmentation ». Si la terminologie employée n'appelle pas d'observation, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation du concept de « fragmentation » avec celui de « cohérence » revenant à plusieurs reprises au dispositif du règlement en projet. Le Conseil d'État renvoie ainsi aux observations relatives au point 8 de l'article sous examen.

Point 5

Le point sous examen définit les « services écosystémiques » en des termes similaires, mais non identiques à ceux employés par la loi précitée du 18 juillet 2018⁸. Si la définition devait être maintenue, le Conseil d'État demanderait qu'il soit renvoyé à la définition donnée par la loi précitée du 18 juillet 2018, afin d'éviter que la différence de terminologie ne donne lieu à des difficultés d'interprétation. Cependant, le Conseil d'État doute de l'utilité d'une telle définition, les termes n'étant pas employés au règlement en projet et demande dès lors la suppression du point sous examen.

Point 6

Le point sous examen définit la « zone urbanisée ou destinée à être urbanisée » comme celle figurant comme telle dans les plans d'aménagement en application des articles 8 à 23 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

La notion a par ailleurs fait l'objet d'une définition jurisprudentielle : « La notion de zone urbanisée ou destinée à être urbanisée est générique et partant très générale, de sorte à englober tout type d'urbanisation, soit également des installations accessoires au milieu urbain telles par exemple des installations sportives ou de récréation qui sont le complément naturel de l'habitat. Ce texte entend couvrir toute forme d'affectation possible au niveau d'un plan d'aménagement général, que ce soit dans le sens d'une non-affectation ou dans le sens d'une affectation quelconque allant dans le sens d'une urbanisation »⁹.

Par conséquent, le point sous examen n'appelle pas d'observation.

Point 7

Le point sous examen définit la « zone verte », et ce par référence aux dispositions de l'article 3, point 1°, de la loi précitée du 18 juillet 2018, comme « des parties du territoire national non affectées en ordre principal à être urbanisées selon un plan d'aménagement général en vigueur. Dans les communes régies par un plan d'aménagement général régi par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, des parties du territoire national qui sont qualifiées selon le prédit plan

⁸ « écosystème » : le complexe dynamique formé de communauté de plantes, d'animaux, de microorganismes et de leur environnement naturel non-vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle ;

« services écosystémiques » : les contributions directes et indirectes des écosystèmes au bien-être humain.

⁹ Jugements du Tribunal administratif du 17 novembre 2008, n° 23609 et n° 24042, confirmé le 5 mai 2009, n° 25219C), et Tribunal administratif du 26 novembre 2008 (n° 24192, confirmé le 5 mai 2009, n° 25241 C).

de zones destinées à rester libres. À défaut de plan d'aménagement général, des parties du territoire national qui ne sont pas situées dans des zones qui sont viabilisées ».

Le point sous examen n'appelle pas d'observation.

Point 8

Le point sous examen définit la « zone de préservation des grands ensembles paysagers » comme la « zone désignant un paysage cohérent et peu fragmenté qui se démarque à la fois par des patrimoines naturel et culturel riches ainsi que par une grande diversité biologique ».

Le Conseil d'État demande tout d'abord que la définition soit complétée en indiquant que la zone est une zone « superposée ».

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur ce qu'il convient d'entendre par « paysage cohérent ». Quels sont les éléments permettant de caractériser la cohérence ? Le concept n'est-il pas redondant avec celui de « peu fragmenté » ? Si la cohérence et l'absence de fragmentation ne sont pas synonymes, le Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas de définir quels sont les éléments caractérisant la cohérence d'un paysage. Il relève toutefois que cette notion de « cohérence » se retrouve à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la loi précitée du 17 avril 2018 selon lequel l'aménagement du territoire veille à « un développement urbanistique concentrique et cohérent » ainsi qu'à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 6^o, de la loi précitée du 17 avril 2018 selon lequel le plan directeur sectoriel est destiné à conserver l'intégrité d'un espace paysager « cohérent ». Au vu de la jurisprudence citée¹⁰ par les auteurs, la notion de « cohérence » semble également être utilisée telle quelle par les tribunaux. Il n'en demeure pas moins, aux yeux du Conseil d'État, que l'articulation de ce concept avec celui d'absence de fragmentation s'avère floue.

Point 9

Le point sous examen définit la « zone verte interurbaine » comme la « zone désignant un paysage cohérent situé entre deux agglomérations et menacé par une urbanisation expansive ».

Le Conseil d'État demande tout d'abord que la définition soit complétée en indiquant que la zone est une zone « superposée ».

Le Conseil d'État relève ensuite que la définition de la zone verte interurbaine repose principalement sur le concept d'« agglomération », concept aux contours flous et qui ne fait l'objet d'aucune définition légale. Comme le montre le programme directeur lui-même, l'agglomération peut s'appréhender sous différents angles. Cette absence de définition du concept d'agglomération a pour effet de rendre incertaine la définition du concept de zone verte interurbaine. Le Conseil d'État demande dès lors de revoir la définition du concept de « zone verte interurbaine » afin de s'assurer de son caractère précis et univoque.

¹⁰ Cour administrative, arrêt n° 16405C du 21 octobre 2003 et arrêt n° 16628C du 22 janvier 2004.

Le Conseil d'État renvoie également à ses observations à l'endroit du point 8 relatives à la difficulté d'appréciation du concept de « paysage cohérent ».

Point 10

Le point sous examen définit la « coupure verte ». La définition est à compléter en indiquant que la zone est une zone « superposée ».

Point 11

Le point sous examen définit le « développement tentaculaire » comme une « forme d'extension urbaine, le plus souvent le long d'une voie de communication à l'origine d'un nouveau prolongement de la localité en direction d'un espace non construit, contraire aux exigences d'un urbanisme concentrique et cohérent ».

Les auteurs du règlement en projet indiquent s'être inspirés de la jurisprudence administrative¹¹ afin d'élaborer la définition sous examen. Les termes « le plus souvent le long d'une voie de communication à l'origine d'un nouveau prolongement de la localité en direction d'un espace non construit » semblent cependant revêtir un caractère exemplatif et non limitatif, de sorte que le Conseil d'État en demande la suppression.

Point 12

Le point sous examen définit les « installations linéaires » qui sont visées à l'article 8 de la loi précitée du 18 juillet 2018 sous le terme générique d'« installations ».

Le Conseil d'État marque son accord à une définition des installations comme « linéaires » pour les besoins du règlement en projet sous avis. Cependant, la définition retenue dans le projet de règlement ne reprend pas les installations de communication et de télécommunication qui se trouvent visées par l'article 8 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Afin d'éviter toute problématique d'articulation entre le règlement en projet et l'article 8 précité, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler la définition des installations linéaires en renvoyant aux installations visées par l'article 8 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Article 3

Le Conseil d'État demande d'indiquer expressément que l'annexe 2 constitue la partie graphique du plan directeur sectoriel « paysages ».

Article 4

L'article sous examen énonce que le plan directeur sectoriel « paysages » a pour objectif de « dresser un cadre en matière d'aménagement du territoire afin de préserver les paysages ».

¹¹ Cour administrative, arrêt n° 16405C du 21 octobre 2003 et arrêt n° 16628C du 22 janvier 2004.

Or, il appartient à la loi précitée du 17 avril 2018 de définir les objectifs des plans directeurs sectoriels. Partant, le Conseil d'État demande de renvoyer explicitement aux points de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018 visés par les auteurs.

En outre, aux yeux du Conseil d'État, l'intérêt normatif de la disposition en projet réside non pas dans la définition de l'objectif du plan directeur sectoriel « paysages », qui relève de la loi, mais dans le découpage du territoire en trois catégories de zones superposées, à savoir en « zones de préservation des grands ensembles paysagers », « zones vertes interurbaines » et « coupures vertes ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs de conférer la teneur suivante à l'article sous examen :

« **Art. 4.** Le plan directeur sectoriel « paysages » définit des zones de préservation des grands ensembles paysagers, des zones vertes interurbaines et des coupures vertes. »

Article 5

L'article sous examen définit les objectifs des « zones de préservation des grands ensembles paysagers ». Le Conseil d'État insiste à ce qu'il soit renvoyé aux objectifs tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018.

En outre, dans un souci de cohérence interne du dispositif, les termes « grandes entités paysagères » et « grandes entités paysagères cohérentes et peu fragmentées » sont à remplacer par ceux de « grands ensembles paysagers » conformément à la définition donnée à l'article 2, point 8.

Article 6

L'article sous examen interdit « toute fragmentation par des installations linéaires ». Le paragraphe 2 dispose que « par exception, peuvent être autorisés » : le Conseil d'État se demande, à cet égard, quelle est l'autorité accordant cette autorisation et quelle est la procédure applicable. Le Conseil d'État rappelle qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi et qu'il revient donc à la loi de préciser ces points. S'il s'agit de viser une procédure résultant de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le Conseil d'État demande qu'il y soit explicitement fait référence, en l'occurrence l'article 8 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le paragraphe 3 énonce encore d'autres exceptions au principe de l'interdiction de fragmentation par installation linéaire. Le Conseil d'État s'interroge quant à la disposition légale à laquelle la disposition sous revue se rapporte : si la disposition sous revue entend mettre en œuvre les dispositions des articles 8 et 61 de la loi précitée du 18 juillet 2018, le Conseil d'État estime que cette disposition n'a pas sa place dans le règlement grand-ducal en projet, mais dans un règlement grand-ducal à part. À supposer qu'il s'agisse de mettre en œuvre les dispositions de la loi précitée du 17 avril 2018, la disposition sous revue risque de rajouter à la loi et d'en dépasser le cadre au risque de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées aux considérations générales.

Finalement, en l'absence de précision dans le règlement en projet, le Conseil d'État se demande si une installation linéaire approuvée, mais non encore réalisée doit à nouveau être autorisée sous réserve de respecter les dispositions du règlement en projet. Le Conseil d'État note, à cet égard, que l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 avril 2018 ne vise que les « autorisations de bâtir » accordées avant l'entrée en vigueur du plan sectoriel et non pas des autorisations octroyées en vertu d'autres législations.

Article 7

L'article sous examen régit l'extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

L'article sous examen se subdivise en deux paragraphes, le premier posant une interdiction de principe, le second les dérogations à cette interdiction de principe. Le Conseil d'État rappelle que les interdictions sont d'interprétation stricte, de sorte que tout ce qui n'est pas interdit au paragraphe 1^{er} se trouve autorisé. Ainsi, selon la lecture que fait le Conseil d'État du paragraphe 1^{er}, se trouvent interdites seules l'extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées qui contribuent au développement tentaculaire des localités, ou à la création de nouveaux îlots urbanisés, ou l'extension sur les plateaux exposés à la vue lointaine ou les espaces en pente moyenne supérieure à 36 pour cent. Il s'ensuit que toute autre extension est dès lors susceptible d'autorisation. Selon la lecture du Conseil d'État, les exceptions au paragraphe 2 s'appliquent seulement par rapport aux interdictions prévues au paragraphe 1^{er}.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État se demande si les zones de sport et de loisirs visées par les auteurs ont vocation à englober des activités telles que celles des centres éducatifs à l'écologie.

Article 8

L'article sous examen vise la construction d'exploitations agricoles ou de bâtiments agricoles.

Le Conseil d'État relève que les exploitations et bâtiments viticoles et sylvicoles ne se trouvent pas mentionnés à l'article sous examen, alors qu'il semble pourtant de l'intention des auteurs de les viser. Ainsi, l'article 5 du règlement en projet énonce-t-il que les zones de préservation des grands ensembles paysagers ont notamment pour objectifs le maintien des fonctions « agricoles, sylvicoles, viticoles ». Le Conseil d'État se demande s'il s'agit d'un oubli de la part des auteurs.

L'article sous examen précise les conditions à respecter pour les constructions en zone verte se situant dans des zones de préservation des grands ensembles paysagers.

Par rapport à la disposition sous revue, le Conseil d'État relève que si le « choix du site d'implantation » peut encore être couvert par l'article 11, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018, il n'en est pas de même pour « le gabarit et l'aspect extérieur des constructions ainsi que les mesures d'aménagement paysager [qui] en limitent l'impact visuel ». Le Conseil

d'État relève que les conditions à respecter dans le cas de constructions nouvelles en zone verte résultent de l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Cet article prévoit en son paragraphe 1^{er}, point 7^o, qu'un « règlement grand-ducal peut préciser les critères relatifs à l'implantation, aux matériaux, à l'emprise au sol, à la surface construite brute, aux teintes et aux dimensions maximales, ainsi que les types d'installations possibles pour la détention et l'utilisation de chevaux en zone verte ». Or, la partie de phrase sous revue, en ce qu'elle rajoute à la loi, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Si, par contre, les auteurs ont l'intention de préciser la mise en œuvre de l'article 6 ou de l'article 61 de la loi précitée du 18 juillet 2018, il y a lieu de le faire dans le cadre d'un règlement grand-ducal à part. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 6 et aux considérations générales.

Articles 9 à 12

Les articles sous examen réglementent les installations linéaires, l'extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et les constructions d'exploitations ou de bâtiments agricoles dans les zones vertes interurbaines.

À titre liminaire, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 2, point 9, quant à l'imprécision de la définition de « zone interurbaine ».

Pour le surplus, les articles sous revue appellent de la part du Conseil d'État des observations de même nature que celles formulées à l'endroit des articles 5 à 8.

Article 13

L'article sous examen définit les objectifs des « coupures vertes ». Le Conseil d'État insiste à ce qu'il soit renvoyé aux objectifs définis à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018.

Article 14

À l'intérieur des « coupures vertes », l'article sous examen autorise seulement la désignation de zones de bases définies à l'article 27 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Il ne permet que la désignation d'une zone verte. Le Conseil d'État demande aux auteurs de viser expressément la zone verte telle que définie à l'article 3, point 1^o, de la loi précitée du 18 juillet 2018, plutôt que de viser les « zones de bases » définies à l'article 27 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017.

Article 15

L'article sous examen vise certaines constructions à l'intérieur des coupures vertes.

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État s'interroge sur la caractérisation d'abris, d'équipements et d'aménagements « légers » : comment y a-t-il lieu de différencier de tels équipements d'autres installations

« non légères » ou « lourdes » ? Le Conseil d'État demande aux auteurs du projet sous avis de le préciser dans l'intérêt de la sécurité juridique.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande la suppression du terme « exceptionnellement ».

Les termes utilisés au paragraphe 4 sont imprécis et vagues. Ainsi, à la phrase liminaire, le Conseil d'État s'interroge sur la méthode selon laquelle il y a lieu d'apprécier si l'agrandissement d'une construction affecte de « manière significative » une coupure verte. Les points 1 à 6 sont également très vagues et ne reflètent pas la définition donnée à l'article 2, point 10°. Le Conseil d'État demande la reformulation du paragraphe 4 aux fins de satisfaire aux exigences de la sécurité juridique et d'éviter une pléthore de recours.

Article 16

Aux yeux du Conseil d'État, il est superfétatoire d'indiquer au paragraphe 1^{er} que les constructions autorisables dans une coupure verte sont régies par les dispositions de la loi précitée du 18 juillet 2018. Toutes les constructions et installations en zone verte se trouvent en effet régies par les dispositions de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Si le texte est maintenu dans sa forme actuelle, le Conseil d'État demande qu'il soit précisé par un renvoi aux dispositions de l'article 15 du règlement grand-ducal en projet et d'écrire :

« Les constructions susceptibles d'autorisation dans une coupure verte conformément à l'article 15 [...] ».

Article 17

L'article sous examen vise la mise en œuvre des couloirs et zones superposés par le plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État relève qu'il est superfétatoire d'énoncer que les zones superposées sont reprises dans les plans d'aménagement général des communes, ceci résultant à suffisance de l'article 20, paragraphe 5, de loi précitée du 17 avril 2018 et de l'article 38 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Cette précision est donc à supprimer.

Article 18

À l'alinéa 1^{er}, l'indication selon laquelle les parties graphiques sont consultables sur internet est à supprimer pour être superfétatoire. Seuls les plans annexés au règlement en projet et publiés au journal officiel font foi, les plans consultables sur internet étant, quant à eux, dépourvus de valeur juridique.

Article 19

Sans observation.

Annexes

Le Conseil d'État constate que l'annexe 2 constituant la partie graphique du plan directeur sectoriel n'a pu lui être soumise pour des raisons pratiques. Comme rappelé à l'endroit de l'article 10, seuls les plans figurant en annexe et publiés au journal officiel sont dotés d'une valeur juridique. Il est donc essentiel que les annexes répondent aux spécifications de la loi précitée du 17 avril 2018 quant à l'échelle de 1 :2 500 et délimitent clairement les différentes zones et leurs recoupements.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque pour le groupement des articles, il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er}** – [...] ».

Les énumérations se font en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...). L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il convient de renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « premier paragraphe ». La référence à un premier point s'écrit « point 1 » et non pas « premier point ».

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Les termes « par exception » sont à remplacer par ceux de « par dérogation ».

Préambule

L'intitulé de la convention dont il est question a été modifié par le Protocole portant amendement à la Convention européenne sur les paysages, fait à Strasbourg le 15 juin 2016, et approuvé par la loi du 28 juillet 2017. Il convient donc de conférer la teneur suivante au premier visa :

« Vu la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage ~~Convention européenne du paysage~~, approuvée par la loi du 24 juillet 2006 ; ».

Au huitième visa, étant donné qu'est visé le titulaire et non la fonction, il y a lieu d'écrire « du Ministre de l'Environnement, du Climat et du

Développement durable ». Il y a encore lieu de désigner avec précision les autorités ayant été consultées et non de les englober sous les termes génériques d'« autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement ». Par ailleurs, la date de cet avis est à ajouter. Ces observations valent également pour ce qui concerne le quatorzième visa.

Au dixième visa, il convient d'indiquer la date à laquelle la décision du Gouvernement en conseil est intervenue.

Au onzième visa, les États membres concernés sont à désigner avec précision.

Au quinzième visa, les termes « conseils communaux des » sont à insérer avant le terme « communes ». Il convient de plus de désigner avec précision les communes concernées ainsi que la date de leurs avis.

Au dix-septième visa, il convient d'indiquer la date de la délibération du Gouvernement en conseil.

Les dix-huitième et dix-neuvième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles sont à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il convient d'écrire « Sur le rapport [...] ».

Article 2

Au point 1, première phrase, il convient de faire référence à l'intitulé modifié de la convention dont il est question. Par ailleurs, aux deuxième et troisième phrases, le terme « Il » est à remplacer par les termes « Le présent règlement ».

Concernant le point 5, il est à noter qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Par ailleurs, une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Partant, les termes entre parenthèses sont à omettre.

Au point 6, le terme « du » est à insérer entre les termes « articles 8 à 23 » et « règlement grand-ducal ».

Au point 7, il y a lieu d'écrire « zone définie en tant que telle », au singulier.

Au point 11, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Dans la mesure où la phrase liminaire dispose qu'« [a]u sens du présent règlement grand-ducal, on entend par », il n'y a pas lieu de répéter ces termes au point 12. Le libellé du point 12 est à adapter en conséquence.

Article 3

À la phrase liminaire, il est superfétatoire de préciser que « [l]es annexes font partie intégrante du présent règlement grand-ducal », étant donné qu'une annexe fait, de par sa nature, partie intégrante de l'acte auquel elle est rattachée. Par conséquent, la teneur suivante est à conférer à la phrase liminaire :

« **Art. 3.** Figurent en annexe au présent règlement les annexes suivantes : [...]. »

Au deuxième tiret, les termes entre parenthèses « (PCN) » sont à omettre.

Article 6

Au paragraphe 2, il convient de viser la disposition à laquelle il est dérogé en écrivant « Par dérogation au paragraphe 1^{er}, ».

Au paragraphe 3, deuxième phrase, les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. De plus, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Partant, les termes « devront veiller » sont à remplacer par le terme « veillent ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Au paragraphe 2, il convient de viser la disposition à laquelle il est dérogée en écrivant « Par dérogation au paragraphe 1^{er}, ».

Article 15

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « kilovolts » en toutes lettres.

Article 17

Il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 2 ».

Article 19

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à

déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 19.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale], Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 12 mai 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu