

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

Exposé des motifs

I. Considérations générales

1°) Introduction

Les plans directeurs sectoriels sont des instruments d'exécution de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui ont pour objet de recouvrir la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été définie dans le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT, arrêté par décision du Gouvernement en conseil du 27 mars 2003) et précisée dans le concept intégré des transports et du développement spatial (IVL, « Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg », présenté en mars 2004). Ainsi, les plans directeurs sectoriels (PDS), tout comme les plans d'occupation du sol (POS) rendent le PDAT opérationnel, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée du territoire national seulement.

Dans ce cadre, quatre PDS ont été élaborés dans les domaines du logement, des zones d'activités économiques, des transports et des paysages, correspondant ainsi aux quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire, à savoir : le développement urbain et rural, celui de l'économie, celui des transports ainsi que celui de l'environnement et des ressources naturelles.

Alors que les PDS cadrent le développement territorial de façon durable à l'échelle nationale, leur élaboration constitue un premier pas en vue de la réalisation de l'objectif communautaire, inscrit à l'article 3, point 3, du Traité sur l'Union européenne, consistant à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale.

Les PDS constituent par conséquent la réalisation des objectifs politiques de l'« Agenda territorial 2020 », adopté lors de la réunion informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial le 19 mai 2011 à Gödöllő, en ce que ce dernier vise, entre autres, à renforcer la cohésion territoriale et à promouvoir la reconnaissance de la dimension territoriale des politiques sectorielles.

La mise en pratique de l'« Agenda territorial 2020 » commande en effet de tenir compte, lors de l'élaboration des politiques sectorielles, de leurs effets sur les territoires afin d'éviter l'apparition d'obstacles à leur mise en œuvre et d'effets secondaires indésirables, en :

- adaptant les interventions aux spécificités de la zone en question et en abordant la planification de manière territoriale ;
- adoptant une approche de terrain.

2°) Processus d'élaboration

Les quatre PDS précités ont fait l'objet d'un processus de concertation au niveau technique et au niveau politique entre les administrations, ministères et autres entités administratives concernés, de sorte à assurer une cohérence d'ensemble des différents plans par une approche intégrative des secteurs touchés.

En outre, les quatre PDS ont chacun été soumis à une évaluation environnementale stratégique (EES) conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative aux incidences des plans et programmes sur l'environnement. Cette procédure vise à évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme donné, de manière à :

- en minimiser les effets négatifs ;
- assurer la prise en compte des conséquences environnementales à un stade précoce du processus décisionnel de planification, le tout aux côtés de la prise en compte d'autres considérations, qu'elles soient de nature économique ou sociale.

Les EES des quatre PDS ont été effectuées en parallèle afin d'optimiser l'interaction entre les plans et de permettre une approche intégrative. Ceci a non seulement permis d'optimiser le processus de concertation, mais a également favorisé l'encadrement et la structuration de l'ensemble de la démarche par l'analyse des conséquences environnementales des quatre PDS sous un chapeau commun.

3°) Les objectifs de l'aménagement du territoire et de l'instrument du PDS

La politique de l'aménagement du territoire vise à garantir le respect de l'intérêt général en assurant à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement de toutes les parties du territoire national. A travers les moyens énumérés à l'article 2, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire oriente et concentre le développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national. Il procède à l'observation et au suivi de l'évolution territoriale et veille à la coordination des politiques sectorielles communales, intercommunales, nationales, transfrontalières et internationales ayant une répercussion sur le développement territorial.

L'instrument du PDS constitue l'un de ces moyens, dont les objectifs sont de déterminer des utilisations du sol conformes aux planifications d'intérêt général et d'inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales.

4°) Les effets des prescriptions du PDS

Le PDS est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-ducal, contenant des prescriptions écrites qui peuvent être complétées par des prescriptions graphiques couvrant l'ensemble ou des parties déterminées du territoire national.

Les prescriptions d'un PDS sont applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal (RGD) rendant obligatoire le PDS. Par conséquent, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions prévues par le plan, exception faite des autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier (PAP) dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PDS et les autorisations de construire introduites avant cette entrée en vigueur.

Certaines prescriptions du PDS nécessitent d'être mises en œuvre sur base d'une énumération de zones « admissibles » contenue dans le PDS, à l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du plan d'aménagement général (PAG) ou, le cas échéant, jusqu'à ce qu'un POS soit rendu obligatoire.

D'autres prescriptions du PDS sont mises en œuvre par des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui précisent et exécutent une des zones dont le mode d'utilisation du sol est admis par le PDS.

5°) La partie graphique du PDS

La partie graphique du PDS indique les parties du territoire national faisant l'objet d'une zone superposée découlant du PDS, laquelle est définie à l'échelle 1:2 500 sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel qu'émis par l'Administration du cadastre et de la topographie. Les communes pourront ainsi déterminer avec certitude si une parcelle est affectée ou non par les prescriptions du PDS et veiller à ce que ces terrains ne fassent pas l'objet d'utilisations contraires aux prescriptions du PDS.

La partie graphique indique en outre les terrains ou ensembles de terrains auxquels s'applique le droit de préemption prévu par l'article 25 de la loi précitée du 17 avril 2018.

6°) Les servitudes provisoires

Au cours des études ou travaux tendant à établir un PDS et jusqu'à ce que ce dernier soit rendu obligatoire par RGD, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions peut décider, soit d'office, soit sur demande du conseil communal, que toute initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ), tout morcellement de terrains, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction et toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, sont interdits en tant qu'ils seraient contraires au projet de plan.

Parallèlement, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle contrevient à la décision précitée du ministre, exception faite des autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant la notification y relative ou des demandes d'autorisation de construire introduites avant ladite notification.

7°) Les commissions de suivi

Chaque PDS est doté d'une commission de suivi. L'évolution permanente de la réalité du terrain impose en effet de percevoir le PDS non pas comme un instrument de planification figé mais comme un instrument de planification adaptable et évolutif.

La mise en place d'un suivi continu de l'évolution de la réalité du terrain par le biais de l'instauration de commissions de suivi permettra de mesurer en temps utile les besoins en surfaces et d'enclencher le cas échéant une procédure de modification, voire une procédure de modification ponctuelle du plan.

II. Le plan directeur sectoriel « paysages » (PSP)¹

II.1. Un développement territorial dynamique avec de nombreux impacts paysagers

Au niveau de la Grande Région, le Luxembourg fait preuve d'une dynamique de développement extraordinaire et joue le rôle de moteur économique. Ses liens étroits avec les régions frontalières, en particulier en termes de marché de travail, constituent un élément-clé de ce développement économique hors norme. Ainsi, au cours de la décennie écoulée, le développement du territoire était marqué par une augmentation de l'offre d'emploi supérieure à la moyenne de la Grande Région, une croissance démographique continue en raison de l'immigration ainsi que d'importants flux de frontaliers. Cette évolution a eu et continue d'avoir un impact marqué sur le développement du trafic et de la mobilité, l'extension de la surface bâtie et l'agrandissement des zones d'habitation, ainsi que sur la qualité des paysages et par conséquent sur la qualité de vie des personnes résidant et travaillant au Luxembourg. Ainsi, les paysages luxembourgeois ont subi de profonds changements au cours des trois dernières décennies, notamment à cause d'un développement économique et territorial très dynamique. Ces changements ont eu pour conséquences :

- une fragmentation et une banalisation des paysages,
- une perte de la diversité biologique,
- une rurbanisation et un mitage des espaces ruraux,
- une érosion continue de facettes importantes de la qualité de vie des résidents.

Entre 1972 et 2016 la surface bâtie a plus que triplé au Luxembourg. Tandis qu'en 1972, elle occupait un peu plus de 3% de la superficie du territoire, elle atteint presque 10% en 2016². Selon un rapport récent de l'Agence Européenne de l'Environnement, le Luxembourg est le pays le plus fragmenté parmi 29 pays européens (Landscape fragmentation in Europe, EEA, Copenhagen, 2011). L'uniformisation et la banalisation rampantes de nos paysages ont été mises au grand jour par le monitoring paysager faisant état de l'évolution de la structure et de la composition des paysages luxembourgeois pour la période 1962-1999. Cette étude a révélé une réduction alarmante de

¹ Pour des raisons pratiques, le plan directeur sectoriel est intitulé « paysages » au lieu de « préservation des grands ensembles paysagers et forestiers ».

²Source STATEC (mars 2018) :

http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12695&IF_Language=fra&MainTheme=1&FldrName=1.

biotopes et habitats à haute valeur écologique et paysagère (> 80% des zones humides ont été détruites ; la surface des pelouses sèches a diminué de 34,9% et celle des vergers de 58,5%) en faveur de biotopes secondaires, caractérisés par une diversité biologique amoindrie.

Au cours des 10 dernières années, la population a augmenté d'environ 11 500 personnes/an³. Il est très probable que le Luxembourg connaîtra à l'avenir un développement démographique par conséquent urbanistique et infrastructurel similaire. Largement cadré par les plans directeurs sectoriels primaires relatifs au transport, aux zones d'activités économiques et au logement, le PSP permettra de contrebalancer certaines tendances d'un point de vue paysager. Tel est d'ailleurs le constat des auteurs de l'EES des plans précités : « In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass durch den PSP keine negativen Umweltauswirkungen zu erwarten sind und durch die Festlegungen sogar positive Umweltauswirkungen hervorgerufen werden. [...] In den Kumulationsräumen können die Festlegungen im Plan directeur sectoriel « Paysages » zum Schutz von wertvollen Teilräumen beitragen »⁴.

II.2. Les missions principales du plan directeur sectoriel « paysages » dans le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)

D'après l'article 8, paragraphe 1, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, les PDS rendent le PDAT opérationnel, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement.

D'après le PDAT, adopté par le Gouvernement le 27 mars 2003, le PDS « paysages » a comme objectifs :

- 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 zonages ;
- de définir des espaces de liaisons ;
- d'assurer la mise en place d'un réseau des espaces naturels cohérents ;
- de proposer des mesures à caractère non contraignant destinées à promouvoir le développement durable du réseau en question afin d'en garantir la pérennité.

À noter que la mise en réseau d'espaces naturels à valeur écologique a été approfondie dans le cadre du Plan national pour la protection de la nature (PNPN), approuvé par le Gouvernement en conseil le 13 janvier 2017.

II.3. Les orientations stratégiques à la base du plan directeur sectoriel « paysages »

³ Source STATEC (mars 2018) : <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx>.

⁴ Strategische Umweltprüfung für den Plan sectoriel „Paysages“, 2018, Kapitel: Zusammenfassung der SUP, Kumulative Wirkungen der vier Plans Sectoriels, s. 117 und 119.

Mis à part les orientations du programme directeur, le plan directeur sectoriel « paysages » (PSP) s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies et conventions internationales et nationales ayant trait aux paysages et tient compte des engagements internationaux du Luxembourg, notamment de la Convention européenne des paysages, ratifiée par une loi du 24 juillet 2006, et entretemps devenue la « Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage ». Sur cette base, le PSP respecte les orientations suivantes :

1. Le PSP englobe l'ensemble du territoire luxembourgeois.

La notion de « paysage » est complexe et mérite une définition plus précise. Le PSP se base dans ce contexte sur la Convention européenne du paysage qui pose de nouveaux défis aux pratiques d'aménagement du territoire. Selon l'article 1a, le « paysage » désigne « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». La « Convention s'applique à tout le territoire et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés » (article 2).

2. Le PSP développe les paysages en tant que facteur de qualité de vie et comme matrice du développement socio-économique.

La dimension récréative des paysages prend une ampleur de plus en plus importante dans une société où le lieu de travail et les activités professionnelles en elles-mêmes n'offrent plus guère de contact direct avec la nature. Ainsi, des paysages diversifiés invitant aux activités en plein air contribuent de manière significative à la qualité de vie des populations. Il en est de même des dimensions émotionnelles et esthétiques associées au paysage qui constituent des facteurs déterminants de la qualité de vie et du sentiment d'appartenance à un lieu précis. Ainsi, les paysages perçus de manière positive sont une ressource nationale et régionale essentielle à développer avec précaution. L'objectif du PSP est de préserver ou de développer des paysages de qualité invitant au séjour.

3. Le PSP vise le maintien de paysages encore peu fragmentés et perturbés.

Le développement économique du Luxembourg, la croissance démographique et l'extension de la surface bâtie y liée rendent nécessaire la protection du patrimoine paysager. Cette dernière s'impose pour préserver la qualité de vie de la population, l'activité touristique pour laquelle le patrimoine paysager constitue le fondement économique ainsi que la qualité de l'environnement naturel, ce dernier accomplissant de nombreux services écologiques souvent ignorés. En effet, le développement des localités le long de leurs voies d'accès (qualifiable de développement tentaculaire), le développement sous forme d'îlots isolés, ou encore la construction d'infrastructures linéaires dans les espaces paysagers libres contribuent fortement à la fragmentation paysagère et restreignent de plus en plus la présence d'espaces calmes. C'est dans cet objectif que le PSP vise à cadrer, du moins dans les espaces caractérisés par une richesse paysagère et patrimoniale accrue, certains développements avec des effets perturbateurs.

II.4. La structure et le fonctionnement du PSP

Le PSP vise à coordonner les aspirations, priorités et obligations des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire et de développement territorial avec la préservation des qualités, fonctions et services paysagers. Le PSP entend créer un cadre pour la planification spatiale, misant sur la durabilité des interventions paysagères.

Outre les dispositions visant à interdire certains développements impactant la qualité paysagère, certaines dispositions du PSP interagissent avec d'autres instruments, sans les remplacer et sans en changer les modalités ou le cheminement, mais en complétant au niveau de l'aménagement du territoire le cadre à prendre en considération.

Les interactions précitées concernent avant tout les lois ainsi que les procédures y relatives énumérées ci-dessous :

- la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, notamment le plan d'aménagement général (parties écrite et graphique);
- la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

II.5. La partie graphique et la partie écrite du PSP

1. Les dispositions réglementaires de la partie écrite du PSP

L'article 20 de la loi précitée du 17 avril 2018 définit les effets du plan directeur sectoriel.

Le PSP, en fonction de la zone concernée, fixe au niveau de l'aménagement du territoire des interdictions et des restrictions, notamment au niveau d'extensions de zones destinées à être urbanisées ou pour la construction de divers types d'infrastructures linéaires en zone verte.

Le PSP n'entraîne pas de modification directe d'un PAG en vigueur, mais s'applique, le cas échéant, à des modifications d'un PAG en vigueur ou à une refonte générale d'un PAG.

Le PSP ne modifie pas des constructions existantes en zone verte.

Le PSP prévoit un certain nombre d'exceptions aux règles générales dans les grands ensembles paysagers et les zones vertes interurbaines. Ceci concerne notamment des installations linéaires destinées à remplacer des installations existantes, la construction d'infrastructures techniques d'approvisionnement ou d'assainissement, la régularisation éventuelle de constructions existantes ou encore la désignation de zones de sports et de loisirs pour des besoins touristiques. Il en est de même des projets d'utilité publique à réaliser en exécution d'un plan directeur sectoriel ou plan d'occupation du sol.

Les restrictions sont plus strictes à l'intérieur des coupures vertes qui concernent une surface moins grande que les grands ensembles paysagers (GEP) et les zones vertes interurbaines (ZVI). Aucune extension du PAG n'y est possible, et seuls des équipements légers peuvent y être autorisés.

Les prescriptions du PSP s'appliquent à partir du moment où le plan directeur sectoriel « paysages » est rendu obligatoire par règlement grand-ducal.

2. La partie graphique du PSP

La partie graphique et la partie écrite du PSP se complètent réciproquement. Sur base d'une analyse des paysages luxembourgeois, en fonction des orientations retenues pour le plan et en considération d'une dynamique spatiale variable selon les régions, le PSP distingue plusieurs catégories de zones paysagères multifonctionnelles, de taille variable et, en partie, superposables. Elles intègrent plusieurs fonctions et valeurs paysagères (p. ex. écologie, récréation, production agricole et forestière, esthétique, etc.) dans un zonage poursuivant les objectifs suivants :

- la sauvegarde et le développement cohérent de grandes entités territoriales peu fragmentées présentant des qualités paysagères extraordinaires et caractéristiques du Luxembourg, et ce pour des raisons écologiques et économiques (tourisme, agriculture, sylviculture, etc.) : la zone de préservation des grands ensembles paysagers ;
- la sauvegarde, le développement et la mise en réseau d'espaces ouverts situés entre ou aux environs des plus grandes agglomérations du pays afin de promouvoir la qualité de vie des résidents et de maintenir des espaces ouverts à vocation agricole, tout en assurant la cohérence écologique d'une zone très fragmentée à ses limites extérieures, notamment par des infrastructures de transport : les zones vertes interurbaines ;
- la limitation de l'urbanisation et la mise en réseau d'espaces ouverts dans des zones urbanisées, et dans des zones soumises à des pressions de développement tentaculaire des localités afin d'éviter la création de bandes urbanisées non structurées à une échelle intercommunale, voire régionale : les coupures vertes.

Ces zones multifonctionnelles ne se recoupent pas entre elles, à l'exception des coupures vertes qui peuvent se superposer à une autre zone.

Lorsque des espaces sont concernés par plusieurs zones, les différentes prescriptions du PSP y afférentes doivent être cumulées. Le PSP est conçu de manière à ce qu'il n'y ait pas d'incohérences entre des prescriptions cumulées. D'une manière générale, une prescriptions plus restrictive prime sur une prescription moins restrictive.

En ce qui concerne la mise en œuvre des zones superposées définies par la partie graphique du PSP, il convient de rappeler que les dispositions réglementaires découlant de la législation concernant l'aménagement du territoire sont à reprendre dans la partie graphique et la partie écrite d'un plan d'aménagement général. La légende-type du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune prévoit une (seule) signature spécifique pour l'ensemble des dispositions relatives à l'aménagement du territoire (Article 38). Comme les

coupures vertes interdisent la désignation de toute nouvelle zone destinée à être urbanisée dans les espaces concernés, les limites d'urbanisation qui en découlent sont à reprendre dans le PAG. Il en va de même des GEP et des ZVI, qui contrairement aux coupures vertes cependant n'imposent pas ou ne maintiennent pas un zonage déterminé.

II.6. Le processus d'élaboration du PSP

L'élaboration du PSP a été coordonnée par les Départements de l'environnement et de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures en concertation avec un groupe de travail interministériel comprenant des représentants du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, de l'Administration de la Nature et des Forêts, du Ministère de l'Économie, du Département des Transports et du Département des Travaux Publics du Ministère du Développement durable et des Infrastructures ainsi que du Ministère de l'Intérieur. Une coordination régulière avec les autres plans directeurs sectoriels primaires en cours d'élaboration, ainsi que des évaluations environnementales stratégiques y relatives ont permis d'assurer la cohérence entre ces différents instruments.

À l'origine, un avant-projet de plan a été élaboré. Les délimitations des zones ont été basées sur la collecte et l'analyse de données existantes, complétées par des analyses et évaluations paysagères réalisées par des bureaux externes et des entretiens avec des experts d'horizons variés (protection des monuments historiques, de l'histoire des paysages, de l'archéologie, de la protection de la nature, de la sylviculture et de l'agriculture). Par la suite, les résultats ont été validés dans des ateliers interdisciplinaires avec des experts, puis présentés et discutés lors d'une conférence paysagère en présence de représentants communaux.

Une fois approuvée par le groupe de travail interministériel, la version du projet de PSP ainsi élaborée a fait l'objet d'une enquête publique en juin 2014 sur base de la procédure prévue par la loi abrogée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Suite au retrait des projets de plans directeurs sectoriels en raison de problèmes de nature juridique en novembre 2014, les quatre projets de plans ont été retravaillés et adaptés pour mieux tenir compte des nombreuses réactions des communes. Dans ce contexte, les coupures vertes ont été délimitées à l'échelle de 1:2 500 en concertation avec le groupe de travail interministériel. De même, certaines dispositions du PSP ont été affinées afin de tenir compte des observations obtenues lors de la consultation précitée.

III. L'évaluation environnementale stratégique (EES)

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES), une évaluation des incidences environnementales qui pourraient surgir dans le cadre de la programmation sectorielle et territoriale prévue dans le PSP a été effectuée.

Celle-ci a évalué positivement l'impact des grands ensembles paysagers, de la zone verte interurbaine et des coupures vertes sur ces objectifs. Elle a apprécié leur contribution à l'atteinte de ces objectifs environnementaux nationaux. L'alternative de non mise en œuvre du plan et les effets cumulatifs entre projets de plans directeurs sectoriels ont été étudiés.

L'EES conclut que le PSP est un instrument contribuant à protéger les paysages de la pression de construction et du mitage. Sans le PSP, la concentration du développement aux endroits les plus appropriés du territoire et la protection de l'intégrité paysagère ne pourraient se faire. L'intégrité des paysages contribue à la qualité de vie, à la préservation des ressources et au développement touristique. La contribution du PSP à l'atteinte des principaux objectifs environnementaux nationaux est globalement très positive voire indispensable.

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

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage Convention européenne du paysage signée à Florence le 20 octobre 2000 et approuvée par la loi du 24 juillet 2006 ;

Vu la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;

Vu la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

Vu la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

Vu la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ;

Vu la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

Vu la fiche financière ;

Vu 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, rendus sur 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 ;

Vu l'évaluation environnementale stratégique élaborée sur base de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu la décision du Gouvernement en conseil concernant la transmission du projet de plan directeur sectoriel « paysages » aux collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées et au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, prise sur base de l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;

Vu les avis des États membres dont le territoire est susceptible d'être touché de manière notable ainsi que de leur public, rendus sur base de l'article 8 de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu les observations introduites dans le cadre de la procédure prévue à l'article 12 de la loi précitée du 17 avril 2018 ;

Vu les observations et suggestions introduites dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7 de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu 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, rendus sur base de l'article 7, paragraphe 2 de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu les avis émis par les communes territorialement concernées sur base de l'article 12 de la loi précitée du 17 avril 2018 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ;

Vu la délibération du Gouvernement en conseil portant approbation définitive du plan directeur sectoriel « paysages » ;

Vu les avis de la Chambre de [●], de la Chambre des [●] et de la Chambre du [●] ;

L'avis de la Chambre de [●], de la Chambre des [●] et de la Chambre du [●] ayant été demandé ;

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur rapport de Notre Ministre de l'Aménagement du territoire, de Notre Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Chapitre 1^{er} – Dispositions générales, définitions et objectif

Art. 1^{er}. Le présent règlement grand-ducal rend obligatoires la partie écrite et la partie graphique du plan directeur sectoriel « paysages ».

Art. 2. Au sens du présent règlement grand-ducal, on entend par :

1. « paysage » : conformément à la convention européenne sur le paysage, une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations. Il s'applique à tout le territoire et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Il concerne tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables que les paysages du quotidien et les paysages dégradés ;
2. « corridor écologique » : connexion entre des réservoirs de biodiversité offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie;
3. « connectivité écologique » : lien fonctionnel entre les différents habitats vitaux pour une espèce protégée permettant la migration des individus et la circulation des gènes;

4. « fragmentation » : morcellement visuel des paysages ou interruption physique artificielle de la connectivité écologique des espaces naturels ;
5. « services écosystémiques » : bénéfices retirés par l'homme des processus biologiques comprenant des services de prélèvement (nourriture, eau, bois, fibre, etc.), des services de régulation (climat, inondations, maladies, déchets, etc.), des services culturels (bénéfices récréatifs, esthétiques, spirituels, etc.) ainsi que des services d'auto-entretien (pédogenèse, photosynthèse, le cycle de l'azote, etc.) ;
6. « zone urbanisée ou destinée à être urbanisée » : zone désignée comme telle dans les plans d'aménagement général en application des articles 8 à 23 règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ;
7. « zone verte » : zones définies en tant que telles par l'article 3, premier point, de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
8. « zone de préservation des grands ensembles paysagers » : 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 ;
9. « zone verte interurbaine » : zone désignant un paysage cohérent situé entre deux agglomérations et menacé par une urbanisation expansive ;
10. « coupure verte » : zone réservée à la préservation d'un espace libre entre localités ;
11. « développement tentaculaire » : 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.
12. « installations linéaires » : dans le cadre du présent règlement grand-ducal, on entend par installations linéaires des infrastructures de transport, des lignes à haute tension aériennes, des conduites en surface ou hors sol de liquide ou de gaz.

Art. 3. Font partie intégrante du présent règlement grand-ducal les annexes suivantes :

- Annexe 1 : liste des zones de préservation des grands ensembles paysagers, des zones vertes interurbaines et des coupures vertes ;
- Annexe 2 : plans à l'échelle 1:2 500 sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie, indiquant :
 - a. des zones de préservation des grands ensembles paysagers ;
 - b. des zones vertes interurbaines ;
 - c. des coupures vertes.

Art. 4. Le plan directeur sectoriel « paysages » a pour objectif de dresser un cadre en matière d'aménagement du territoire afin de préserver les paysages en définissant des zones de préservation des grands ensembles paysagers, des zones vertes interurbaines et des coupures vertes.

Chapitre II – Zones de préservation des grands ensembles paysagers

Art. 5. Les zones de préservation des grands ensembles paysagers, énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 2, ont pour objectifs :

- la préservation de l'intégrité de grandes entités paysagères ;
- le maintien des fonctions agricoles, sylvicoles, viticoles, écologiques, climatiques et récréatives de ces grandes entités paysagères cohérentes et peu fragmentées.

Art. 6. (1) À l'intérieur de la zone verte se situant dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers, toute fragmentation nouvelle par des installations linéaires est interdite.

(2) Par exception, peuvent être autorisés :

- de nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol, pour autant qu'elles soient érigées de manière groupée et de sorte à jouxter des tracés d'installations similaires préexistantes ;
- de nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol, pour autant qu'elles remplacent une ou des installations linéaires préexistantes du même type et que le site de l'installation linéaire préexistante soit remis dans son pristin état naturel ;
- de nouvelles infrastructures en surface ou hors sol connexes à des installations linéaires souterraines ;
- de nouvelles infrastructures de transport de moindre envergure en remplacement d'un passage à niveau, d'accès de secours vers des zones d'activités économiques et de zones de bâtiments et d'équipements publics ainsi que l'accès temporaire à des chantiers ;
- de nouvelles infrastructures de transport assurant l'accès à des décharges pour déchets inertes ainsi qu'à l'exploitation de carrières ;
- de pistes cyclables, de chemins piétonniers ainsi que de chemins ruraux et forestiers.

(3) Par dérogation au premier paragraphe, un projet répondant à un but d'utilité publique peut, en l'absence d'une solution de substitution, être réalisé en exécution d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol. Les autorisations requises au titre de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles devront veiller à optimiser l'intégration paysagère dans la zone de préservation des grands ensembles paysagers des plans ou projets en question. Il en est de même pour les infrastructures de transport, dont les conditions d'exploitation et d'aménagement sont arrêtées conformément à la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Art. 7. (1) Toute extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées d'un plan d'aménagement général dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers et contribuant au développement tentaculaire des localités, à la création de nouveaux îlots urbanisés

ainsi que toute extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur les plateaux exposés à la vue lointaine ou les espaces en pente moyenne supérieure à 36% sont interdites.

(2) Par exception, peuvent être approuvées :

- des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées permettant l'implantation d'infrastructures techniques d'approvisionnement ou d'assainissement ainsi que d'infrastructures techniques liées à la gestion des eaux pluviales ;
- des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées visant la régularisation de constructions existantes ;
- des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées en remplacement d'autres zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, d'un même mode d'utilisation, reclassées ou à reclasser en zone verte à l'intérieur du même grand ensemble paysager ;
- des zones de jardins familiaux selon l'article 23 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général ;
- des zones de sports et de loisirs selon l'article 21 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général dont l'utilisation est limitée dans la partie écrite du plan d'aménagement général concerné aux bâtiments, infrastructures et installations touristiques.

Art. 8. Pour la construction d'exploitations agricoles ou de bâtiments agricoles dans une zone verte se situant dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers, les autorisations requises au titre de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles veillent à ce que le choix du site d'implantation, le gabarit et l'aspect extérieur des constructions ainsi que les mesures d'aménagement paysager en limitent l'impact visuel, tout en garantissant leurs fonctionnalités agricoles.

Chapitre III – Zones vertes interurbaines

Art. 9. Les zones vertes interurbaines énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 2, ont pour objectifs :

- la conservation de l'intégrité d'un espace paysager cohérent situé entre les agglomérations urbaines en expansion ;
- la valorisation et la mise en réseau d'espaces naturels de récréation et de loisir de proximité qui contribuent à la qualité de vie de la population ;
- la préservation des fonctions et services écologiques au profit des régions urbanisées, notamment des surfaces de régulation climatique ;
- le maintien des fonctions agricoles et sylvicoles.

Art. 10. (1) À l'intérieur de la zone verte se situant dans une zone verte interurbaine, toute fragmentation nouvelle par des installations linéaires est interdite.

(2) Par exception, peuvent être autorisés :

- de nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol, pour autant qu'elles soient érigées de manière groupée et de sorte à jouxter des tracés d'installations similaires préexistantes ;
- de nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol, pour autant qu'elles remplacent une ou des installations linéaires préexistantes du même type et que le site de l'installation linéaire préexistante soit remis dans son pristin état naturel ;
- de nouvelles infrastructures hors sol connexes à des installations linéaires souterraines ;
- de nouvelles infrastructures de transport de moindre envergure en remplacement d'un passage à niveau, d'accès de secours vers des zones d'activités économiques et de zones de bâtiments et d'équipements publics ainsi que l'accès temporaire à des chantiers ;
- de nouvelles infrastructures de transport assurant l'accès à des décharges pour déchets inertes ainsi qu'à l'exploitation de carrières ;
- de pistes cyclables, de chemins piétonniers ainsi que de chemins ruraux et forestiers.

(3) Par dérogation au premier paragraphe, un projet peut, en l'absence d'une solution de substitution, être réalisé pour des raisons d'utilité publique et en exécution d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol. Les autorisations requises au titre de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles devront veiller à optimiser l'intégration paysagère dans la zone verte interurbaine des plans ou projets en question. Il en est de même pour les infrastructures de transport dont les conditions d'exploitation et d'aménagement sont arrêtées conformément à la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Art. 11. (1) Toute extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées d'un plan d'aménagement général se situant dans une zone verte interurbaine et contribuant au développement tentaculaire des localités ou à la création de nouveaux îlots urbanisés est interdite.

(2) Par exception, peuvent être approuvées :

- des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées permettant l'implantation d'infrastructures techniques d'approvisionnement ou d'assainissement ainsi que d'infrastructures techniques liées à la gestion des eaux pluviales ;
- des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées visant la régularisation de constructions existantes ;
- des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées en remplacement d'autres zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, d'un même mode d'utilisation, reclassées ou à reclasser en zone verte à l'intérieur du même grand ensemble paysager ;
- des zones de jardins familiaux selon l'article 23 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général ;
- des zones de sports et de loisirs selon l'article 21 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général dont l'utilisation est limitée dans la partie écrite du plan d'aménagement général concerné aux bâtiments, infrastructures et installations touristiques.

Art. 12. Pour la construction d'exploitations agricoles ou de bâtiments agricoles dans une zone verte se situant dans une zone verte interurbaine, les autorisations requises au titre de la loi 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles veillent à définir le choix du site d'implantation, le gabarit et l'aspect extérieur des constructions ainsi que les mesures d'aménagement paysager en limitant l'impact visuel tout en garantissant leurs fonctionnalités agricoles.

Chapitre IV – Coupures vertes

Art. 13. Les coupures vertes, énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 2, ont pour objectifs :

- de favoriser des structures urbaines compactes et d'endiguer localement la création d'espaces bâtis contigus ou tentaculaires sous forme de bandes continues ;
- de préserver des espaces de récréation à proximité des localités ;
- de maintenir des surfaces de régulation climatique, des corridors écologiques entre les différents habitats et biotopes naturels ainsi que des terrains à vocation agricole et viticole.

Art. 14. A l'intérieur des coupures vertes, seule la désignation de zones de base définies à l'article 27 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est autorisée.

Art. 15. (1) À l'exception d'abris légers, d'équipements légers et d'aménagements légers, de pistes cyclables, de chemins piétonniers, de forages, de constructions liées à la protection contre les inondations aménagées de manière à s'intégrer dans le paysage environnant ainsi que de constructions à réaliser en exécution du plan directeur sectoriel « transports » rendu obligatoire en vertu de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, toute nouvelle construction en surface est interdite dans les coupures vertes.

(2) Le remplacement de lignes à haute tension aériennes préexistantes à l'intérieur de la même coupure verte est admissible sous condition que le site soit remis dans son pristin état nature. Une nouvelle ligne à haute tension aérienne de 400 kV est exceptionnellement admissible dans une coupure verte en l'absence de tracés alternatifs respectant les obligations légales en matière de santé publique.

(3) L'agrandissement d'une décharge pour déchets inertes existante est admissible dans une coupure verte sous condition que l'exploitation de la décharge soit limitée dans le temps et que le terrain soit remis dans un état naturel à la fin de l'exploitation.

(4) Est interdit tout agrandissement d'une construction existante ou d'un ensemble de constructions appartenant à une exploitation agricole existante, située à l'intérieur d'une coupure verte et susceptible d'affecter de manière significative la coupure verte en ce qui concerne :

1. son intégrité paysagère ;
2. le maillage avec les espaces libres avoisinants ;
3. sa vocation récréative ;

4. ses fonctions et services écologiques ;
5. la connectivité écologique ;
6. la qualité agronomique de ses sols et la situation de ces derniers dans le parcellaire agricole.

Art. 16. (1) Les constructions autorisables dans une coupure verte sont régies par les dispositions de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

(2) Toute autorisation délivrée sur base de la législation concernant la protection de la nature à l'intérieur d'une coupure verte émise avant l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal reste valable et peut être prolongée selon les modalités prévues par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Chapitre V – Mise en œuvre d'une zone de préservation des grands ensembles paysagers, d'une zone verte interurbaine ou d'une coupure verte par le plan d'aménagement général

Art. 17. Une zone de préservation des grands ensembles paysagers, une zone verte interurbaine ou une coupure verte constituent des zones superposées au sens de l'article 20, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et reprises dans la partie graphique et la partie écrite du plan d'aménagement général de la commune conformément à l'article 38 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Chapitre VI – Dispositions finales

Art. 18. La partie graphique du plan directeur sectoriel « paysages » reprise à l'annexe 2 peut être consultée sur le site internet du Département de l'aménagement du territoire et peut être consultée sous forme de carte interactive sur le site du Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg géré par l'Administration du cadastre et de la topographie.

Seuls les plans originaux font foi. Les plans reproduits ou réduits n'ont qu'un caractère indicatif.

Art. 19. Notre Ministre de l'Aménagement du territoire, Notre Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et Notre Ministre des Finances 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.

Annexe 1 – Liste des zones de préservation des grands ensembles paysagers, des zones vertes interurbaines et des coupures vertes

Les grands ensembles paysagers :

- L'espace Haute-Sûre – Kiischpelt (1)
- La vallée de l'Our (2)
- Le Müllerthal (3)
- Le Gréngewald (4)
- Les vallées de l'Eisch et de la Mamer (5)
- Les vallées de la Moselle et de la Sûre inférieure (6)
- La côte du Dogger (7)

Les zones vertes interurbaines :

La zone verte interurbaine entre les agglomérations urbaines de Luxembourg-Ville et de la Région Sud

Les coupures vertes :

- CV01 : Hautbellain – Basbellain
- CV02 : Troisvierges – Drinklange
- CV03 : Weiswampach – Wemperhaard
- CV04 : Wincrange – Hamiville
- CV05 : Enscherange – Wilwerwiltz
- CV06 : Hosingen-Süd
- CV07 : Hoscheid-Dickt
- CV08 : Mertzig – Oberfeulen
- CV09 : Bettendorf – Gilsdorf/Bleesbreck
- CV10 : Bettendorf – Moestroff
- CV11 : Schieren – Welsdorf
- CV12 : Boevange-sur-Attert – Gréiweknapp
- CV13 : Buschdorf – Brouch
- CV14-1: Mersch-Essingen
- CV14-2 : Reckange – Hingerhaff/Rouscht
- CV15 : Lintgen – Lorentzweiler
- CV16 : Steinsel - Bereldange
- CV17 : Bertrange – Mamer
- CV18 : Holzem – Mamer
- CV19 : Wandhaff – Capellen
- CV20 : Hagen – Wandhaff
- CV21 : Steinfort - Koerich - Hobscheid
- CV22 : Goeblange – Goetzingen
- CV23 : Bascharage – Linger
- CV24 : Pétange – Differdange
- CV25 : Sanem – Groussebësch

CV26 : Schifflange – Kayl
CV27 : Kayl - Budersberg
CV28 : Noertzange - ZAE Wolser
CV29 : Bergem – Noertzange – Huncherange
CV30 : Huncherange – Fennange
CV31 : Fennange – Siedlung Abweiler Straße
CV32 : Leudelange – Schléiwenhaff
CV33 : Bivange – Fentange
CV34 : Roeser - Alzingen
CV35 : Crauthem – Peppange
CV36 : Peppange – Bongert Altenhoven/Um Bierg
CV37 : Weiler-la-Tour - Schlammesté
CV38 : Frisange - Aspelt
CV39 : Filsdorf – Dalheim
CV40 : Itzig – ZAE Itzig/Sandweiler/Contern
CV41 : Schrassig - Oetrange
CV42 : Niederanven - ZAE Munsbach – Roodt-sur-Syre
CV43 : Ehnen – Hëttermillen
CV44 : Remich – Bech/Kleinmacher
CV45 : Ehlerange – Mondercange
CV46 : Olm – Goetzingen
CV47 : Hünsdorf – Helmdange - Bofferdange

Annexe 2 – Plans à l'échelle 1:2 500 sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie, indiquant :

- a. des zones de préservation des grands ensembles paysagers ;**
- b. des zones vertes interurbaines ;**
- c. des coupures vertes.**

Henri

Le Ministre de l'Aménagement du territoire

Claude Turmes

La Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

Carole Dieschbourg

Le Ministre des Finances

Pierre Gramegna

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

Commentaire des articles

Chapitre I^{er} – Dispositions générales, définitions, et objectif

Ad article 1^{er} – Dispositions générales

L'article 1^{er} dispose que conformément à l'article 11, paragraphe 1, point 1^o de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le règlement grand-ducal (RGD) rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » (PSP) comporte une partie écrite d'ordre purement rédactionnel d'une part et une partie graphique (plans) d'autre part.

La partie écrite contient l'ensemble des prescriptions applicables aux communes et, le cas échéant, à l'État, au moment de l'entrée en vigueur, respectivement au moment de la mise en œuvre de la zone superposée découlant du PSP par le plan d'aménagement général (PAG), le cas échéant par un plan d'occupation du sol (POS), le tout conformément à l'article 20, paragraphe 3 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Par mise en œuvre, l'on comprend la désignation du zonage autorisé par le PSP endéans la délimitation des zones superposées « coupures vertes » à l'occasion de la refonte, de la modification ou de la mise à jour du PAG.

Ad article 2 – Définitions

L'article 2 réunit l'ensemble des définitions arrêtées par le règlement grand-ducal. Elles visent à assurer la cohérence avec d'autres instruments de planification ainsi qu'à faciliter la lisibilité du règlement grand-ducal.

Tandis qu'une partie des définitions a trait aux différentes catégories de zones superposées établies par le PSP (points 8 à 10), la majorité d'entre elles est issue de l'un des domaines scientifiques suivants : l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou l'écologie.

Il importe toutefois de spécifier l'origine de certaines définitions.

La définition du terme « paysage » est issue de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, adoptée par la loi du 28 juillet 2017 portant approbation du Protocole portant amendement à la Convention européenne sur les paysages, fait à Strasbourg le 15 juin 2016 (la « Convention européenne sur les paysages », dont l'intitulé a été modifié suite au Protocole précité, était initialement ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000 et approuvée par une loi du 24 juillet 2006 au niveau interne).

Le PSP reprend la terminologie de la définition du mot « paysage » ainsi que le champ d'application de la Convention inscrits dans les articles 1 et 2 de cette dernière.

Le terme de « développement tentaculaire », quant à lui, relativement facile à définir de par son principe, est d'autant plus difficile à cerner en réalité : à partir de quel moment peut-on en effet parler de « développement tentaculaire » ? Afin de parer à tout problème d'interprétation, les auteurs du règlement se sont inspirés de la terminologie employée par la jurisprudence administrative (cf. les arrêts de la Cour administrative portant les numéros de rôle n° 16405C,16628C et 16468C).

Afin d'éviter toute confusion, il a été décidé d'insérer une définition limitative pour les « infrastructures linéaires ». En effet, l'énumération non exhaustive dans le règlement grand-ducal a été remplacée par une énumération limitative des infrastructures visées.

Ad article 3 – Annexes

L'article 3 énumère les annexes qui font partie intégrante du règlement grand-ducal rendant obligatoire le PSP.

L'annexe 1 comprend la liste de l'ensemble des zones superposées découlant du PSP, lesquelles sont réparties en trois catégories, à savoir les zones de préservation des grands ensembles paysagers (GEP), les zones vertes interurbaines (ZVI) et les coupures vertes (CV).

L'annexe 2, quant à elle, constitue la partie graphique du PSP. La partie graphique et la partie écrite se complètent réciproquement.

L'annexe 2 visualise la partie écrite avec des plans définis à l'échelle 1:2 500 sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie qui indiquent les zones superposées précitées.

Ad article 4

L'article 4 résume l'objectif « général » du PSP. Il s'agit de préserver dans le cadre de l'aménagement du territoire certains paysages du Grand-Duché de Luxembourg par la définition de trois catégories de zones superposées et des dispositions réglementaires y relatives, à savoir :

- les zones de préservation des grands ensembles paysagers,

- les zones vertes interurbaines,
- les coupures vertes.

Chapitre II – Zones de préservation des grands ensembles paysagers

Ad article 5

L'article 5 définit les objectifs des zones de préservation des grands ensembles paysagers, catégorie de paysages mettant en évidence de grandes unités paysagères, peu fragmentées et caractéristiques pour le Luxembourg.

Les grands ensembles paysagers remplissent en outre des fonctions écologiques, climatiques, récréatives et productives, constituant par conséquent un capital naturel important.

Le PSP comprend sept zones de préservation de grands ensembles paysagers qui sont énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 2, a.

Ad article 6

Ad paragraphe 1^{er}

L'article 6 vise à maintenir le caractère relativement peu fragmenté des zones de préservation des grands ensembles paysagers en stipulant une interdiction de procéder à toute fragmentation supplémentaire par la mise en place d'installations linéaires supplémentaires. Cette interdiction concerne la zone verte des GEP.

Ad paragraphe 2

Cependant, par dérogation au premier paragraphe, peuvent être autorisées les installations linéaires suivantes :

- les nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol, érigées de manière groupée et de sorte à jouxter des tracés d'installations similaires préexistantes (« Bündelung »), réduisant ainsi les risques de fragmentations supplémentaires ;
- les nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol qui remplacent des installations préexistantes du même type, permettant ainsi de ne pas aggraver les effets de fragmentation existants. Un tel remplacement devra évidemment être réalisé à l'intérieur du même grand ensemble paysager ;
- de nouvelles infrastructures en surface ou hors sol connexes à des installations linéaires souterraines ;
- de nouvelles infrastructures de transport en remplacement d'un passage à niveau, d'accès de

secours vers des zones d'activités économiques et de zones de bâtiments et d'équipements publics évitant, le cas échéant, des problèmes de sécurité dans les zones en question – il importe de préciser que seuls sont autorisés des projets de moindre envergure, à l'exclusion des contournements de localités – ainsi que l'accès temporaire à des chantiers ;

- de nouvelles infrastructures de transport assurant l'accès à des décharges pour déchets inertes ainsi qu'à l'exploitation de carrières ;
- de pistes cyclables, de chemins piétonniers ainsi que de chemins ruraux et forestiers.

Ad paragraphe 3

En raison de l'étendue des zones de préservation des grands ensembles paysagers, une exception supplémentaire a été prévue pour des projets répondant à un but d'utilité publique et étant réalisés en exécution d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

La politique d'aménagement du territoire devra par conséquent trouver un juste équilibre entre deux champs politiques importants du point de vue sociétal, à savoir le développement de projets présentant une utilité publique et le maintien d'un grand ensemble paysager. La politique d'aménagement du territoire devra assurer que seuls des projets à caractère stratégique pour le développement durable du territoire national soient jugés prioritaires par rapport aux objectifs du PSP.

Ad article 7

Ad paragraphe 1^{er}

L'urbanisation diffuse et le développement tentaculaire des localités ont un effet de fragmentation important sur les paysages. Dans les zones de préservation des grands ensembles paysagers, l'extension future des PAG par de nouvelles zones destinées à être urbanisées non encore comprises dans les PAG en vigueur devra se limiter à des mesures d'arrondissement destinées soit à remédier à une situation d'expansion tentaculaire, soit à densifier ou à réaménager une localité ou une partie de localité. En effet, le potentiel d'arrondissement du tissu urbain des localités comprises dans les grands ensembles paysagers permet un développement socio-économique des parties du territoire concerné dans le respect des dispositions relatives à la sauvegarde et l'aménagement des grands ensembles paysagers.

Sont par conséquent interdits : le développement tentaculaire des localités, la création d'îlots urbanisés isolés situés à l'écart de la structure urbaine en place ainsi que l'extension sur les plateaux exposés à la vue lointaine ou dans les espaces en pente raide (> 36%).

Ad paragraphe 2

L'article 7, paragraphe 1, vise exclusivement la désignation dans un PAG de nouvelles zones destinées à être urbanisées dans un PAG. Il ne porte pas atteinte aux zones urbanisables dans le PAG en vigueur.

Ainsi, des dérogations sont notamment prévues pour les zones destinées à accueillir des infrastructures techniques d'approvisionnement ou d'assainissement (par exemple des stations d'épuration des eaux ou des transformateurs électriques), les zones de sports et de loisirs pour équipements touristiques (par exemple les campings, les aires de jeux) ainsi que toutes les extensions visant la régularisation de situations existantes.

En effet, de telles infrastructures sont de par leur nature souvent localisées à l'écart des localités et forment par conséquent des îlots dans le paysage. Leur éventuel classement dans un PAG devra de toute évidence répondre aux objectifs de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ainsi qu'aux objectifs de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

En outre, une dérogation supplémentaire a été prévue pour le remplacement de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées en remplacement d'autres zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, d'un même mode d'utilisation, reclassées ou à reclasser en zone verte.

Les dérogations prévues au paragraphe 2 permettent d'éviter que le PSP (qui est avant tout un instrument de planification nationale) bloque des solutions qui peuvent être appropriées à l'échelle locale.

Ad article 8

L'activité agricole est omniprésente au sein des zones vertes des zones de préservation des grands ensembles paysagers. Si elle contribue au maintien du caractère paysager spécifique des zones de préservation des grands ensembles paysagers, elle peut également l'affecter par la construction d'exploitations agricoles ou de bâtiments agricoles en zone verte, d'autant plus que le contexte économique actuel exige un agrandissement continu des exploitations agricoles. En vue de maintenir la cohérence des grands ensembles paysagers et de limiter l'impact visuel de telles constructions sur le paysage, les autorisations requises au titre de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources doivent veiller à ce que le choix du site d'implantation ne compromette pas les qualités paysagères et ne porte pas sur des sites critiques.

Les autorisations précitées doivent donc veiller à ce que le gabarit et l'aspect extérieur des constructions ainsi que les mesures d'aménagement paysager soient adaptés au site d'implantation. Pour autant, il ne saurait être fait grief aux fonctionnalités des constructions et infrastructures agricoles.

Chapitre III – Zones vertes interurbaines

Ad article 9

À ce stade, le PSP définit une seule zone verte interurbaine. Elle représente un concept de planification repris depuis de nombreuses années dans divers documents de l'aménagement du territoire, parmi

lesquels le Programme directeur d'aménagement du territoire.

Conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le PSP rend opérationnel le programme directeur en délimitant une zone verte interurbaine à laquelle il attribue la qualité d'espace paysager à caractère rural relativement cohérent (en l'occurrence, l'espace entre l'agglomération de la Ville de Luxembourg et la Région Sud).

L'article 9 définit les objectifs de la zone verte interurbaine, soit :

- la conservation de l'intégrité de cet espace ;
- la valorisation et la mise en réseau de son potentiel récréatif pour les habitants des agglomérations avoisinantes ;
- la préservation des fonctions et services écologiques, dont notamment la production d'air frais, ainsi que
- le maintien des fonctions agricoles et sylvicoles.

Ad article 10

Tout comme dans le cadre des zones de préservation des grands ensembles paysagers, la zone verte interurbaine a comme principale restriction d'interdire en zone verte des fragmentations supplémentaires par des infrastructures linéaires. Il convient par conséquent de se référer aux commentaires formulés ad article 6, alors que l'approche est identique.

Ad article 11

Ad paragraphe 1

L'urbanisation diffuse et le développement tentaculaire des localités a un effet de fragmentation important sur les paysages. Dans la zone verte interurbaine, l'extension future des PAG par de nouvelles zones destinées à être urbanisées non encore comprises dans les PAG en vigueur doit se limiter à des mesures d'arrondissement destinées soit à remédier à une situation d'expansion tentaculaire, soit à densifier ou à réaménager une localité ou une partie de localité. En effet, le potentiel d'arrondissement du tissu urbain des localités comprises dans la zone verte interurbaine permet un développement socio-économique des parties du territoire concerné dans le respect des dispositions relatives à la sauvegarde et l'aménagement de la zone verte interurbaine.

Sont par conséquent interdits le développement tentaculaire des localités et la création d'îlots urbanisés isolés situés à l'écart de la structure urbaine en place. Contrairement aux zones de préservation des grands ensembles paysagers, la zone verte interurbaine ne reprend ni les dispositions afférentes aux plateaux exposés à la vue lointaine ni à la pente raide, alors que la topographie y est moins prononcée.

Ad paragraphe 2

Il convient de se référer aux explications fournies dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2.

Ad article 12

Il convient de se référer aux explications fournies dans le cadre de l'article 8.

Chapitre IV – Coupures vertes

Ad article 13

La création de bandes urbanisées contiguës le long de routes a non seulement un impact négatif sur la gestion du trafic et la qualité de vie des habitants, mais également sur la cohérence du paysage (fragmentation).

Par l'établissement de coupures vertes, le PSP permet d'endiguer en des endroits sensibles le développement tentaculaire et de maintenir des espaces verts entre les différentes localités situées dans les régions du pays les plus urbanisées ou dans les régions du pays sous pression urbanistique. À long terme, les coupures vertes permettront ainsi d'éviter la jonction du bâti des localités reliées par des routes. Par cette approche, les coupures vertes contribuent également au maillage écologique et au maintien d'espaces de récréation à proximité des localités.

En tout, le PSP établit 48 coupures vertes.

Ad article 14

Conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le plan directeur sectoriel « paysages » (PSP) établit des zones qui se superposent de plein droit aux projets et plans d'aménagement général.

À l'intérieur des coupures vertes, les communes peuvent uniquement désigner au moment de la mise en œuvre des zones destinées à rester libres dans leur PAG telles que définies à l'article 27 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Ad article 15

Ad paragraphes 1 à 4

Certaines constructions autorisables en zone verte peuvent cependant atteindre une taille conséquente et risquent d'avoir un impact négatif sur les objectifs visés par les coupures vertes. Par conséquent, le PSP limite les constructions potentiellement autorisables en zone verte à l'intérieur des coupures vertes.

Ainsi, si généralement toute nouvelle construction y est interdite, certaines exceptions sont arrêtées par le PSP, à savoir des abris légers, des équipements de moindre envergure (par exemple un bassin de rétention, des bancs), des pistes cyclables, des chemins piétonniers, des forages, des constructions s'intégrant dans le paysage environnant et liées à la protection contre les inondations ainsi que des infrastructures linéaires à réaliser en exécution du plan directeur sectoriel « transports » rendu obligatoire par règlement grand-ducal sur base de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Si les coupures vertes ont été délimitées de manière à éviter le mieux possible l'intégration des constructions existantes dans une coupure verte, dans certains cas de figure, une délimitation logique a rendu nécessaire l'intégration d'un bâtiment existant.

Il est évident que ces bâtiments ou constructions peuvent continuer à y exister. Ainsi, le PSP n'interdit pas leur agrandissement, pour autant que les objectifs des coupures vertes ne soient pas impactés de manière significative en ce qui concerne certaines caractéristiques importantes des coupures vertes.

En outre, le remplacement de lignes à haute tension aériennes préexistantes à l'intérieur de la même coupure verte est admissible sous condition que le site soit remis dans son pristin état nature. Une nouvelle ligne à haute tension aérienne de 400 kV est exceptionnellement admissible dans une coupure verte en l'absence de tracés alternatifs respectant les obligations légales en matière de santé publique.

Aussi, l'agrandissement d'une décharge pour déchets inertes existante est admissible dans une coupure verte sous condition que l'exploitation de la décharge soit limitée dans le temps et que le terrain soit remis dans un état naturel à la fin de l'exploitation.

Ad article 16

Ad paragraphe 1

Certains types de constructions peuvent être autorisés en zone verte sur base de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, sans que cela ait pour conséquence que les terrains sur lesquels sont érigées les constructions soient classés par le PAG en zone destinée à être urbanisée. Pour éviter des incertitudes par rapport au statut des coupures vertes, il est précisé qu'elles continuent à être régies par le régime de la zone verte selon la loi précitée.

Ad paragraphe 2

En outre, pour éviter des problèmes en phase de transition et pendant la mise en vigueur du présent règlement, il est prévu que toute autorisation en zone verte reçue avant l'entrée en vigueur du PSP reste valable et peut être prolongée selon les modalités prévues par la loi du 18 juillet 2018.

Chapitre V – Mise en œuvre d’une zone de préservation des grands ensembles paysagers, d’une zone verte interurbaine ou d’une coupure verte par le plan d’aménagement général

Ad article 17

Toutes les zones du PSP constituent des zones superposées au sens de l’article 20, paragraphe 2, de la loi du 17 avril 2018 concernant l’aménagement du territoire et doivent être reprises dans la partie réglementaire des PAG. Ainsi, chaque citoyen peut trouver dans le PAG des communes les informations relatives au PSP sans devoir jongler entre plusieurs documents de planification pour avoir une vue complète.

Les grands ensembles paysagers aussi bien que les zones vertes interurbaines ainsi que les coupures vertes sont repris dans la partie écrite et dans la partie graphique du PAG par le biais de l’article 38 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d’aménagement général d’une commune.

Chapitre VI – Dispositions finales

Ad article 18

Sans commentaires.

Ad article 19

Formule exécutoire.



Luxembourg, le 18 juin 2019

Affaire suivie par : Marie-Josée Vidal / Renée Hostert / Robert Wealer

Objet : Fiche financière portant sur les impacts financiers des avant-projets de règlement grand-ducal rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels (PDS) « logement » (PSL), « transports » (PST), « zones d'activités économiques » (PSZAE) et « paysages » (PSP)

Introduction

Les plans directeurs sectoriels (PDS) coordonnent dans un secteur donné¹ plusieurs des objectifs de l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Parallèlement, les PDS ont pour objectifs de déterminer des utilisations du sol conformes aux planifications d'intérêt général mises en œuvre dans le cadre des objectifs précités et d'inciter, le cas échéant, les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales.

Dans ce contexte, les PDS (articles 9 et 10 de la loi précitée du 17 avril 2018) contiennent des prescriptions écrites qui s'appliquent à l'ensemble ou des parties déterminées du territoire national et peuvent contenir des prescriptions graphiques (par le biais de zones et couloirs superposés et réservant ainsi des surfaces, qui se superposent à des parties déterminées du territoire national).

En ce qui concerne l'impact budgétaire des PDS, il y a lieu de faire une distinction entre :

1° l'impact financier direct qui découle de la mise en procédure² des avant-projets de règlement grand-ducal (AP RGD) rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels (PDS) « logement » (PSL), « transports » (PST), « zones d'activités économiques » (PSZAE) et « paysages » (PSP) et, par la suite, de l'entrée en vigueur des RGD rendant obligatoires ces derniers, et :

2° l'impact financier indirect qui découle de la mise en œuvre des prescriptions des PDS.

1. Impacts financiers directs découlant de la mise en procédure des projets de plans directeurs sectoriels (PDS) et de l'entrée en vigueur des RGD rendant obligatoires lesdits plans

La mise en procédure de projets de PDS et par la suite l'entrée en vigueur des RGD rendant obligatoires lesdits plans peuvent induire l'instauration de servitudes ou être à l'origine de charges pour les propriétaires des terrains concernés, voire de personnes tierces, qui peuvent de ce fait solliciter une indemnisation.

¹ Dans le présent cas de figure, au niveau des quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire : le développement urbain et rural, l'économie, les transports et l'environnement et les ressources naturelles.

² Par mise en procédure, il convient de comprendre le lancement de la procédure de consultation publique au sens de l'article 12, paragraphe 2 et suivants de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. À noter toutefois que la même loi prévoit la possibilité d'instaurer des servitudes à partir du moment où des études ou des travaux tendant à établir ou à modifier un PDS sont entamés, possibilité qui n'a toutefois pas été utilisée dans le cadre du dossier sous rubrique : ni avant, ni après le lancement de la mise en procédure.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le droit de demander indemnisation est à envisager dans les deux cas de figure suivants³ :

- 1° lorsqu'il découle des servitudes provisoires instaurées sur base de l'article 23 de la loi précitée du 17 avril 2018, lesquelles peuvent être prononcées par le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions « au cours des études ou travaux tendant à établir ou à modifier un PDS et jusqu'à ce qu'il soit rendu obligatoire ».
- 2° lorsqu'il découle des servitudes instaurées sur base des articles 11 et 20 (1) de la loi précitée du 17 avril 2018 au moment de l'entrée en vigueur des RGD rendant obligatoires des PDS ou la modification de tels PDS.

En effet, l'article 27 (1) de la loi précitée du 17 avril 2018 ne limite plus les cas de figure dans lesquels il peut y avoir une demande d'indemnisation, de sorte à ce que les cas de figure pouvant faire l'objet d'une demande d'indemnisation seront par conséquent déterminés au gré des futures évolutions jurisprudentielles (par exemple : en fonction des classements entrepris).

Au vu de ce qui précède, et en concertation avec l'Inspection générale des finances, le budget du Département de l'aménagement du territoire prévoit un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice aux fins de pourvoir aux demandes d'indemnisation précitées (Article 25.1.35.040: Indemnité à payer en cas d'instauration de servitudes).

1.1. Le risque d'indemnisation découlant des servitudes provisoires de l'article 23 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

En vertu de l'article 23 de la loi précitée du 17 avril 2018, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions peut décider de faire instaurer sur des terrains qu'il détermine, des servitudes provisoires limitées dans le temps (décision individuelle valable pendant deux ans, renouvelable une fois). Une telle décision peut être prise pendant les études et travaux tendant à l'établissement et à la modification de projets de PDS jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux (RGD) rendant obligatoires les PDS ou les modifications de PDS.

Différentes mesures peuvent être prises par le ministre avant l'entrée en vigueur des RGD rendant obligatoires les PDS ou les modifications des PDS, parmi lesquelles figurent l'interdiction de procéder à un morcellement de terrains ou celle de procéder à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier », restreignant par conséquent la délivrance d'autorisations de construire contraires auxdites mesures. Dans ce sens, le risque de litiges civils pouvant engendrer des indemnités se décline par la force des choses au gré des différentes mesures énumérées ci-avant, sachant que les indemnités encourues trouvent leur cause dans la restriction provisoire d'un droit pour des motifs d'intérêt général.

De plus, le droit de demander indemnisation en raison des servitudes provisoires se prescrit cinq ans après la notification de la décision prise par le ministre⁴. Ceci limite par conséquent dans le temps l'impact financier pouvant dériver de litiges, d'autant plus que le lancement de la procédure réglementaire des projets de RGD rendant obligatoires les PDS est prévu sous peu et que le régime des servitudes provisoires ne peut plus s'appliquer une fois que lesdits RGD seront entrés en vigueur.

Partant, les risques financiers sont à qualifier de très modestes⁵, voire néant.

³ Le tout sans préjudice d'autres restrictions de droits dont l'indemnisation est rendue possible par l'article 27 de la loi précitée du 17 avril 2018, lequel ne limite plus les cas d'indemnisation à un nombre exhaustif de cas de figure.

⁴ Article 27 (2) de la loi précitée du 17 avril 2018.

⁵ A noter que jusqu'à présent, aucun arrêté ministériel instaurant une telle servitude provisoire n'a été pris jusqu'à ce jour.

1.2. Le risque d'indemnisation découlant des servitudes des différents projets de plans directeurs sectoriels et dont la base légale sont les articles 11 (2) et 20 (1) de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Les PDS peuvent par le biais de l'instauration de servitudes restreindre l'exercice du droit de propriété ainsi que la liberté de commerce et de l'industrie.

Il s'agit notamment de certaines servitudes (servitudes liées à la protection des paysages, servitudes non aedificandi, restriction du choix du type de zones pour classer des terrains dans les projets d'aménagement général, etc.) qui peuvent le cas échéant engendrer des litiges ayant un impact financier pour l'État alors que ce dernier pourrait se voir condamné au paiement de dommages et intérêts [sanction du comportement fautif de l'État sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil, respectivement sur base de l'article 1^{er}, alinéa 1 de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques dans les cas où l'administration « *fait preuve d'inconséquence dans ses desseins, trompant la légitime confiance* » des particuliers. (Cf. l'arrêt de la Cour d'appel du 22 novembre 1995)].

Si les juridictions admettent que la « perte d'une chance » puisse constituer un dommage indemnisable sur base des régimes de responsabilité civile susmentionnés, il y a lieu de relativiser fortement l'impact financier réel émanant de telles revendications en citant les arrêts n°16453 et 16454 de la Cour d'appel du 18 juin 1997 qui a indemnisé « la perte d'une chance, qualifiée de faible, de réaliser un projet dans une zone d'activités reclassée par la suite en zone verte, en relevant qu'avant le reclassement, les propriétaires n'avaient fait aucune démarche pour réaliser un tel projet ». Notons en outre que l'article 20, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de la loi précitée du 17 avril 2018 exclut expressément les interdictions de bâtir lorsque des autorisations de bâtir sont à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier (PAP) dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du PDS ainsi que lorsque la demande pour la délivrance d'une autorisation a été introduite avant cette entrée en vigueur.

À l'heure actuelle, l'évaluation des conséquences financières pour l'État est rendue difficile en raison de la survenance de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°101 du 4 octobre 2013 déclarant inconstitutionnelles la combinaison de plusieurs dispositions légales concernant l'aménagement communal et le développement urbain, parmi laquelle celle qui retient que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité⁶.

Enfin, le droit de demander indemnisation en raison des servitudes se prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PDS⁷.

Cependant il est possible de relativiser l'impact financier des RGD rendant obligatoires les PDS sur base d'une analyse concrète des effets qu'ils produisent.

1.2.1. Les servitudes indirectes du projet de plan directeur sectoriel « logement » (PSL)

Il s'agit en somme seulement de l'interdiction de délivrer des autorisations de construire contraires aux prescriptions du PSL (article 20 (1) de la loi précitée du 17 avril 2018). Lors de la désignation des différentes zones superposées dans le cadre du projet de PSL (les dénommées zones prioritaires d'habitation – ZPH), il a été veillé à ne réserver que des surfaces classées de façon compatible aux prescriptions du projet de PSL. Les terrains classés autrement ainsi que ceux dont la destination n'est pas en relation directe avec les besoins d'une ZPH ont été exclus, ceci en vue de minimiser le changement dans les attributions des propriétés foncières.

Par conséquent, l'impact financier dû à d'éventuelles condamnations exorbitantes est à évaluer comme minime voire néant.

⁶ Le prédit arrêt statue « qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation » - ouvrant partant droit à se faire indemniser.

⁷ Article 27 (1) de la loi précitée du 17 avril 2018.

1.2.2. Les servitudes indirectes du projet de plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » (PSZAE)

Tout comme dans le cadre du projet de PSL, il s'agit de l'interdiction de délivrer des autorisations de construire contraires aux prescriptions du PSZAE (article 20 (1) de la loi précitée du 17 avril 2018).

En ce qui concerne la définition de terrains destinés à l'accueil de différentes catégories de zones d'activités économiques, il convient de distinguer entre :

- 1° la reprise des zones d'activités économiques existantes, classées en tant que telles dans les PAG : étant donné qu'il ne s'agit que de la reprise par le projet de PSZAE d'une situation factuelle existante, aucun impact financier n'est à craindre, et :
- 2° l'extension des zones d'activités économiques existantes, voire la désignation de nouvelles zones d'activités économiques : un impact financier peut *a priori* exister alors qu'un reclassement des terrains est nécessaire. En principe, les surfaces réservées par le projet de PSZAE sont classées en tant que « zone verte », de telle sorte qu'un reclassement en zone SP-n, zone ECO-n ou ECO-r ne peut constituer une dépréciation de la propriété foncière. Aussi, il a été veillé à ne pas réserver des surfaces d'ores et déjà classées contrairement aux prescriptions du projet de PSZAE du fait que l'entrée en vigueur de ce dernier interdirait la délivrance d'une autorisation de construire, empêchant la réalisation d'un projet « faisable ».

Par conséquent, l'impact financier dû à d'éventuelles condamnations exorbitantes est à évaluer comme minime voire néant.

Par contre, le projet de PSZAE prescrit le reclassement de trois zones d'activités économiques communales (ECO-c) en « zone verte ». Après l'entrée en vigueur du RGD le rendant obligatoire, aucune autorisation de bâtir contraire auxdites prescriptions ne pourra être délivrée. Une telle interdiction est susceptible d'empêcher la réalisation de projets suffisamment avancées, ce qui peut constituer un préjudice indemnisable.

1.2.3. Les servitudes indirectes du projet de plan directeur sectoriel « transports » (PST)

Il s'agit notamment des servitudes non aedificandi : le fait de grever des fonds d'une interdiction de bâtir des constructions ou des ensembles de constructions. Le projet de PST prévoit des zones et couloirs superposés au sein desquels aucune construction sauf les projets d'infrastructure de transport qu'il énumère peuvent être réalisés – exception faite du classement de ces derniers en tant que « zone de gares ferroviaires et routières » (GARE) pour les projets de parking « park & ride » et pôles d'échanges.

Les servitudes *non aedificandi* instaurées par l'article 6, paragraphe 2 du projet de PST et prévues dans le cadre des zones et couloirs superposés découlant dudit projet afin d'y permettre la construction de projets d'infrastructures de transport, constituent une source d'indemnisation que l'État pourrait se voir contraint à payer.

Ainsi, les zones et couloirs du projet de PST traversant des parcelles actuellement classées en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée (soit, en zones constructibles, qui peuvent le cas échéant déjà avoir fait l'objet de constructions le long de routes ou de voiries existantes) peuvent être sujets à des revendications d'indemnisation. Il en est de même au niveau des zones et couloirs réservant une bande plus large pour agrandir les infrastructures existantes. Au contraire, les parties de zones et couloirs se superposant à la zone verte (soit, une zone non constructible) sont moins susceptibles d'engendrer de coûts financiers importants.

L'impact financier en tant que tel est à relativiser, étant donné que, pour la grande majorité des zones et couloirs superposés, les fonds concernés sont déjà grevés par des servitudes *non aedificandi* similaires imposées soit par des plans d'aménagement particulier en vigueur (recul des constructions par rapport à la voie publique), soit par la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Dans la plupart des cas, il n'y a donc pas de réelle diminution de la valeur des terrains et, partant, pas de réel préjudice indemnisable.

1.2.4. Les servitudes directes du projet de plan directeur sectoriel « paysages » (PSP)

Dans l'objectif de dresser un cadre en matière d'aménagement du territoire afin de préserver les paysages, le projet de PSP définit des zones de préservation des grands ensembles paysagers (GEP), des zones vertes interurbaines (ZVI) et des coupures vertes (CV), dont les deux premières catégories de zones répondent à un régime juridique identique. Si les trois zones superposées précitées poursuivent un objectif commun, à savoir l'interdiction (sauf dans les cas prescrits par le plan en question) de désigner les terrains affectés en zone destinée à être urbanisée, elles se distinguent quant aux constructions permises en zone verte.

Une interdiction de construire est prévue dans le cadre des coupures vertes (CV) situées entre deux ou plusieurs localités. L'agrandissement de constructions existantes (exploitations ou bâtiments agricoles isolés) est quant à lui interdit lorsqu'il est susceptible d'affecter de manière significative les fonctions de la CV en question.

Cette restriction constitue une servitude supplémentaire par rapport aux dispositions applicables au titre de la législation relative à la protection de la nature et des ressources naturelles car elle restreint davantage les autorisations en zone verte. Le risque de litiges est néanmoins minime et l'impact financier qui en devrait découler est négligeable. En effet, parmi les 48 CV définies par le projet de PSP, on peut mentionner l'existence de trois exploitations agricoles isolées ainsi que de plusieurs bâtiments agricoles isolés (étables et granges). Les autres constructions existantes sont quelques maisons d'habitation et de petites entreprises dont l'agrandissement n'est de toute façon pas autorisable en zone verte. Le dépôt de l'Administration des ponts et chaussées englobé dans une CV ne peut quant à lui être à la source d'une demande d'indemnisation.

Il en va de même pour les différentes constructions et installations linéaires qui ne sont plus réalisables après entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PSP dans le cadre des GEP et de la ZVI. Cette restriction constitue une servitude supplémentaire par rapport aux dispositions applicables au titre de la législation relative à la protection de la nature et des ressources naturelles car elle restreint davantage les autorisations en zone verte. Le risque de litiges est néanmoins minime et l'impact financier qui en devrait découler est négligeable.

En guise de conclusion et comme préalablement mentionné, la « perte d'une chance » de voir son terrain classé en tant que zone destinée à être urbanisée n'ouvre en principe pas de droit à se faire indemniser du fait que la constructibilité d'un terrain n'appartient pas aux prérogatives dont peut jouir le propriétaire foncier (soit, la restriction de la possibilité pour les communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées dans les GEP et ZVI et la limitation du choix des communes quant aux modes d'utilisation à prévoir dans les CV).

2. Impacts financiers indirects découlant de la mise en œuvre des prescriptions des plans directeurs sectoriels

Le présent chapitre se réfère aux incidences financières indirectes découlant de la mise en œuvre des prescriptions des quatre plans directeurs sectoriels (PDS). Cet impact financier est considéré comme indirect dans le sens où il n'est pas directement lié à l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux (RGD) rendant obligatoires lesdits plans, mais n'a lieu qu'au moment d'une modification ou d'une mise à jour du PAG postérieure à l'entrée en vigueur des RGD rendant obligatoires les PDS.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que contrairement à la loi abrogée de 2013 concernant l'aménagement du territoire (sur base de laquelle les projets de PDS « mouture » 2014 avaient été élaborés), la législation actuellement en vigueur n'a pas retenu le principe d'un délai contraignant concernant l'adaptation des PAG (voire des PAP) aux prescriptions des PDS. Ceci permet aux communes de mieux intégrer la politique de l'aménagement du territoire au niveau local.

Concrètement, il sera possible d'effectuer leur transposition selon les capacités techniques, financières et humaines de l'administration communale et les besoins locaux déterminés par la réalité du terrain⁸.

Ainsi, il appartiendra aux communes territorialement concernées de mettre en œuvre les prescriptions des quatre PDS par le biais de leur plan d'aménagement général (PAG), le cas échéant, par le biais des plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ)⁹.

2.1. Le risque d'indemnisation découlant des servitudes indirectes des différents projets de plans directeurs sectoriels

2.1.1. Les servitudes indirectes prévues dans le cadre du projet de plan directeur sectoriel « logement »

Il s'agit notamment des servitudes suivantes :

- a) La limitation du choix des communes quant aux modes d'utilisation à prévoir.

Le projet de PSL limite le choix des communes quant aux modes d'utilisations du sol à prévoir sur une surface déterminée étant donné qu'il définit vingt zones prioritaires d'habitation (ZPH) au sein desquelles seule la désignation de « zones d'habitation » et de « zones mixtes » est autorisée. De plus, la désignation des « zones de bâtiments et d'équipements publics », « zones de sports et de loisirs », « zones de jardins familiaux » ou encore des « zones de parc publics » n'est autorisée que dans la mesure où elle est en relation directe avec les besoins des ZPH.

Comme précisé sous le point 1.2.1, il a été veillé à ne réserver que des surfaces classées de façon compatible aux prescriptions du projet de PSL de sorte à minimiser le changement dans les attributions des propriétés foncières.

- b) L'obligation pour les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui n'ont pas été dûment approuvés avant l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PSL de dédier au moins 30% de la surface construite brute destinée au logement à la vente ou à la location de logements à coût modéré.

L'impact financier de cette obligation (qui se distingue des 10% imposés par l'article 29 (2), alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain) est à relativiser aux motifs que la « perte d'une chance » doit pouvoir être qualifiée de concrète, comme décrit précédemment sous le point 1.2.

Par conséquent, l'impact financier dû à d'éventuelles condamnations exorbitantes est à évaluer comme très minime.

⁸ Par exemple, par le biais de zones superposées instaurant un "phasage"

⁹ Cf. à ce titre l'article 20 (2) et (4) de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire : seul le PSL est toutefois concerné par les PAP NQ.

2.1.2. Les servitudes indirectes prévues dans le cadre du projet de plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »

- a) La limitation du choix des communes quant aux modes d'utilisation à prévoir.

Au vu des considérations décrites sous le point 1.2.2 et compte tenu du fait que les communes sont les destinataires de la présente prescription, les risques d'un impact financier important sont à exclure.

- b) L'interdiction de la possibilité de désigner ou de procéder à l'extension de zones supplémentaires d'un mode d'utilisation donné.

Le fait que le projet de PSZAE restreigne, en raison de considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère, la possibilité pour les communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones ECO-c1 et ECO-c2 constitue une restriction de la liberté communale quant à ses choix politiques qui trouve sa base légale dans la loi précitée du 17 avril 2018. Une telle restriction ne devrait toutefois pas ouvrir de droit à se faire indemniser au profit des communes.

- c) L'obligation de reclasser des zones affectées à un mode d'utilisation donné.

Le reclassement, en raison des mêmes considérations que celles citées sous b) de zones d'activités économiques communales en zone verte est susceptible d'avoir un impact financier du fait que les attributs du droit de propriété sont substantiellement modifiés. Selon la jurisprudence de la cour constitutionnelle, un tel changement d'attribut peut être assimilé à une expropriation de fait – ouvrant parant droit à se faire indemniser.

- d) La restriction du choix quant à la possibilité de préciser un mode d'utilisation du sol.

Le projet de PSZAE définit des terrains destinés à accueillir des zones d'activités économiques régionales destinées prioritairement à l'implantation d'activités artisanales et industrielles. Les destinataires de la présente sont toutefois les communes : des impacts financiers importants sont par conséquent à exclure.

- e) L'édiction de la prescription d'ordre organisationnel relative à la gestion des zones d'activités économiques régionales.

À noter que l'édiction de cette prescription découle de l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, auquel le projet de PSZAE ne fait qu'effectuer un renvoi.

2.1.3. Les servitudes indirectes prévues dans le cadre du projet de plan directeur sectoriel « transports »

- a) La limitation du choix des communes quant aux modes d'utilisation à prévoir.

En principe il n'est pas nécessaire de procéder à des reclassements de parcelles pour les projets d'infrastructures de transports pour lesquels le projet de PST prévoit des couloirs et zones superposés. Pour les projets de parking et de P & R, la désignation d'une zone GARE est facultative.

2.1.4. Les servitudes indirectes prévues dans le cadre du projet de plan directeur sectoriel « paysages »

Il n'y a rien à signaler dans le cadre du présent paragraphe.

2.2. Les impacts financiers en relation avec d'éventuels remboursements à effectuer envers les communes dans le cadre de la mise en œuvre des prescriptions des projets de PDS par les plans d'aménagement général

Lors de la transposition des zones superposées désignées dans les PDS dans leurs PAG, les communes doivent a priori et conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, réaliser une évaluation environnementale stratégique (EES, en allemand : Strategische Umweltprüfung, SUP).

Pour la réalisation de cette EES au niveau communal, les rapports sur les incidences environnementales (RIE) établis dans le cadre de l'élaboration des projets de PDS permettront d'alimenter les études relatives au projet de modification ou de mise à jour du PAG. Au cas où des études environnementales supplémentaires liées à la stricte mise en œuvre des prescriptions des PDS dans les PAG s'avèrent nécessaires, un mécanisme de cofinancement par l'État sera mis en place.

La loi précitée du 22 mai 2008 dispose en effet qu'une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes qui sont élaborés dans les secteurs (...) de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols. Ainsi, une telle évaluation a été réalisée dans le cadre de l'élaboration des quatre projets de PDS mais, une analyse supplémentaire devra a priori être réalisée lorsqu'il s'agit de transposer les prescriptions desdits plans dans les PAG au motif que ces derniers présentent un niveau de planification plus détaillé que les PDS.

Il en découle que la mise en œuvre des prescriptions des PDS dans les PAG entraînera un coût supplémentaire pour les communes et ce à deux niveaux :

1. l'analyse de surfaces à reclasser réservées par les PDS et
2. l'éventuelle nécessité d'analyses spécifiques en rapport avec les espèces présentes sur le site.

D'un point de vue financier, l'analyse de surfaces à reclasser réservées par les PDS est négligeable, d'un côté parce que les communes peuvent se baser sur les données contenues dans les analyses environnementales réalisées dans le cadre des projets de PDS et de l'autre parce que la transposition d'une zone superposée dans un PAG n'est que très rarement réalisée de façon isolée mais qu'elle s'inscrit selon toute probabilité dans un cadre plus vaste d'un projet de modification ou de mise à jour du PAG (qui, d'après la loi précitée du 22 mai 2008, sont toutes deux soumises à la réalisation d'une évaluation environnementale).

Des analyses spécifiques peuvent s'avérer nécessaires dépendant des espèces présentes sur le site. Toutefois, le coût de telles analyses – certes difficile à estimer – peut être considéré comme marginal : des offres reçues dans ce contexte s'étendaient de 2.000€ à 10.000€, et ce indépendamment des dimensions de la surface à reclasser.

Or, il convient de souligner que dans le cadre de l'élaboration des projets de PAG conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, un nombre non négligeable de communes ont d'ores et déjà repris les différentes zones que les projets de PDS prévoient. Etant donné que l'élaboration desdits projets tombe dans le champs d'application de la loi précitée 22 mai 2008 et que des études environnementales y relatives ont déjà été effectuées, les coûts financiers relatifs à des études supplémentaires devraient être réduits.

Dans ce contexte, il a été retenu que le Département de l'aménagement du territoire prenne en charge les coûts supplémentaires découlant pour les communes lors de la stricte mise en œuvre des prescriptions du PSL, du PST et du PSP dans les PAG. Il est proposé d'intégrer les coûts afférents dans le crédit budgétaire précité (Article 25.1.35.040) en modifiant, à partir de l'exercice budgétaire 2020, son libellé comme suit : « *Indemnité à payer en cas d'instauration de servitudes et participation financière de l'État en cas d'évaluations environnementales supplémentaires à charge des communes* ». Les coûts supplémentaires découlant pour les communes lors de la stricte mise en œuvre des prescriptions du PSZAE dans les PAG

sont pris en charge par le Ministère de l'Economie qui soutient d'ores et déjà les communes dans leurs efforts dans le cadre de sa politique de développement et de diversification économiques au titre de la loi-cadre modifiée de développement et de diversification économiques du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques ; 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie. Il est proposé de doter l'article budgétaire 35.0.73.073, à partir de l'exercice 2020, des crédits nécessaires.

2.3. Les impacts financiers liés à l'exercice du droit de préemption

Enfin, une incidence financière indirecte peut découler de l'exercice du droit de préemption par l'État¹⁰ pour l'acquisition de terrains ou ensembles de terrains, possibilité conférée par l'article 25 de la loi précitée du 17 avril 2018 et prévue dans le cadre des règlements grand-ducaux (RGD) rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels (PDS) « logement » (PSL) et « zones d'activités économiques » (PSZAE).

Les projets de PSL et de PSZAE visent à réserver ensemble 937 ha pour les besoins en construction de logements et pour les besoins en zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales. Un droit de préemption a été spécifiquement prévu pour l'acquisition de ces terrains ou ensembles de terrains visés par lesdits besoins. À cela s'ajoutent environ 800 ha de zones et de couloirs superposés pour des projets d'infrastructures de transport (projet de PST) et environ 3 900 ha de coupures vertes (projet de PSP) destinés à rester libres de toute construction. Concernant le projet de PST, il y a lieu de relever que suite aux enquêtes publiques menées en 2018, il a été décidé de retirer le droit de préemption de l'AP RGD rendant obligatoire le PST. Étant donné que les zones superposées du projet de PSP se limitent à cadrer (zones de préservation des grands ensembles paysagers – GEP -, zones vertes interurbaines - ZVI) voire à interdire (coupures vertes - CV) le développement urbain, elles ne sont pas à considérer comme des zones « réservées ». Pour cette raison, elles ne sont soumises à aucun droit de préemption.

Toutefois, l'État n'est pas obligé de se porter acquéreur de l'ensemble des terrains ou ensembles de terrains nécessaires à la mise en œuvre des PDS. Ni la réalisation des projets de logements, ni la réalisation des projets sis dans les zones d'activités économiques ne requièrent l'acquisition préalable des terrains ou ensemble de terrains par l'État. Il appartient à l'État de décider, en fonction de la pertinence d'un projet, de l'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation d'un projet.

En outre, ni la loi précitée du 17 avril 2018, ni les AP de RGD rendant obligatoires le PDS ne comportent de référence directe à un horizon temporel de réalisation contraignant. Seul le projet de PST prévoit des ordres de priorités pour les différents projets (réalisation à court, moyen et long termes). Une réalisation des projets de logements et des zones d'activités économiques ne peut se faire qu'après le classement des terrains dans les PAG. Cependant, les communes sont libres de décider du moment de la modification de leur PAG.

Une prédiction étant difficile à faire à ce stade, il peut toutefois être estimé que deux tiers des classements de terrains dans les PAG se feront avant 2025. La mise en œuvre de projets concrets est ensuite à voir dans le contexte de la demande économique (pour le PSZAE) et de la pression démographique (pour le PSL). Dans ce contexte, il peut être rappelé que la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire prévoit l'institution pour chaque PDS d'une commission de suivi qui exercera, entre autres, un monitoring de l'évolution des besoins en surfaces.

2.3.1. Le projet de plan directeur sectoriel « Logement » (PSL)

Les surfaces réservées par les « zones prioritaires d'habitation » pour des projets de logement comprennent 481 ha. Les surfaces concernées par le droit de préemption se chiffrent à environ 580 ha dont environ 310

¹⁰ À noter que l'article 25 (8) et (9) de la loi précitée du 17 avril 2018 prévoit une procédure spécifique dans le cadre de laquelle l'Etat peut renoncer à l'exercice du droit de préemption

ha se situent à l'intérieur du périmètre d'agglomération des PAG actuellement en vigueur.

L'État n'est pas obligé d'acquérir l'ensemble des terrains compris dans les « zones prioritaires d'habitation ». En effet, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et les articles 5 et 8 de l'AP de RGD en question garantissent la qualité urbanistique et la mixité sociale lors de la réalisation d'un projet destiné principalement à l'habitat, et ce indépendamment du propriétaire foncier.

Néanmoins, l'État peut faire usage de son droit de préemption pour aménager des logements par le biais de promoteurs publics lorsque le prix des terrains pour les surfaces hors périmètre est inférieur à 2 500 €/are ou lorsque le prix des terrains pour les surfaces à l'intérieur du périmètre est inférieur à 10 000 €/are.

Ce principe ne vaut toutefois pas pour les friches industrielles, étant donné que celles-ci sont susceptibles de générer des coûts d'assainissement importants.

Il est estimé que l'exercice du droit de préemption ne sera exercé que pour 10 % des surfaces hors agglomération (prix moyen de 2 500 €/are) et pour 10 % des surfaces à l'intérieur du périmètre d'agglomération (prix moyen de 10 000 €/are), étant donné que le prix maximal d'acquisition est très bas par rapport aux prix du marché.

L'impact financier global pour l'acquisition de terrains sis endéans les « zones prioritaires d'habitation » (ZPH) peut être estimé à environ 33 millions €.

Dans le cadre de l'étude d'évaluation environnementale stratégique, le besoin en mesures compensatoires a été calculé pour les habitats mentionnés à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Pour les surfaces réservées dans le cadre du projet de PSL, les experts ont évalué le besoin de compensation à un total de 27,8 millions d'écopoints. En estimant une valeur moyenne de 1€/écopoint, les frais de compensation peuvent être chiffrés à 27,8 millions €. À souligner que ces frais n'incombent à l'État que dans la mesure où ce dernier est à considérer comme maître d'ouvrage.

Dans le cadre de la réalisation des projets destinés principalement à l'habitat et sur base de l'article 6 du projet de PSL, il est prévu d'organiser des concours urbanistiques. Ces concours peuvent être cofinancés par le ministère du Logement, le ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire- Département de l'aménagement du territoire ainsi que par les communes territorialement concernées.

Les conventions de l'article 6 ont pour objectif de soutenir les communes territorialement concernées par une ZPH du PSL lorsqu'elles ne disposent pas des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à l'exécution des prescriptions du PSL.

L'organisation d'un concours urbanistique peut être grossièrement estimée à 50.000 € par ha à développer. En estimant que sur un tiers des terrains réservés par le projet de PSL, un concours urbanistique sera organisé et en appliquant un taux de cofinancement étatique de 66%, les dépenses peuvent être estimées à 5 millions €.

2.3.2. Le projet de plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques » (PSZAE)

Les surfaces réservées correspondant aux nouvelles zones et extensions de zones existantes par le projet de PSZAE se résument comme suit :

- 384 ha de zones d'activités économiques régionales ;
- 62 ha de zones d'activités économiques nationales ;
- 10 ha de zones d'activités spécifiques nationales ; soit 456 ha en total.

En ce qui concerne le financement de zones d'activités économiques régionales, l'État part du principe que les syndicats intercommunaux chargés de la viabilisation et de la gestion d'une ou de plusieurs zones d'activités économiques régionales se portent acquéreurs de l'ensemble des terrains concernés.

Ces dernières années, le ministère de l'Économie a constaté que les syndicats intercommunaux payaient des prix se situant dans une fourchette de 1 000 à 4 500 €/are pour l'acquisition de terrains situées en dehors du périmètre d'agglomération et destinés à accueillir des zones d'activités économiques régionales.

Le ministère de l'Économie, qui intervient à titre de préfinancement et à hauteur de 85 % pour l'acquisition desdits terrains, s'est toujours référé aux prix plafonds indiqués par le ministère des Finances en fonction de la région. Ces prix plafonds moyens s'élèvent actuellement à 2 500 €/are pour des terrains situés hors périmètre d'agglomération.

Le préfinancement effectué par le ministère de l'Économie est ensuite remboursé à l'État au fur et à mesure de la concession des terrains aux entreprises sous forme de droit de superficie.

Les surfaces touchées par un droit de préemption se chiffrent à 544,9 ha, dont 120,2 ha se trouvent déjà en main publique. Des 424,7 ha restants, 257,2 ha se situent hors périmètre d'agglomération et 167,5 ha se situent à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

En prenant comme référence actuelle le prix plafond moyen de 2 500 €/are, on peut tabler aujourd'hui sur une estimation financière de $25\,720 \text{ ares} \times 2\,500 \text{ €/are} \times 85\% = 54\,655\,000 \text{ €}$ pour les terrains situés hors périmètre d'agglomération pour le compte de l'État afin de préfinancer l'acquisition des terrains par les syndicats intercommunaux ayant la viabilisation et la gestion des zones d'activités économiques régionales dans leurs attributions.

Pour ce qui est des terrains situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération, on peut tabler sur un prix moyen de 10 000 €/are, ce qui fait une estimation financière de $16\,750 \text{ ares} \times 10\,000 \text{ €/are} \times 85\% = 142\,375\,000 \text{ €}$.

Concernant les zones d'activités économiques nationales et spécifiques nationales, l'État intervient comme maître d'ouvrage et se porte donc acquéreur des terrains en question. Ici aussi, le ministère de l'Économie se réfère toujours aux prix indiqués par le ministère des Finances. L'ensemble des frais sont donc à charge de l'État.

Les surfaces touchées par un droit de préemption se chiffrent à 272,6 ha, dont 171,3 ha se trouvent déjà en main publique. Des 101,3 ha restants, 45,2 ha se situent hors périmètre d'agglomération et 56 ha se situent à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

En partant du même principe pour les prix moyens observés pour l'acquisition de terrains pour les zones d'activités économiques nationales et spécifiques nationales que pour les zones d'activités économiques régionales, on peut estimer un impact financier pour le compte de l'État se chiffrant à $4\,520 \text{ ares} \times 2\,500 \text{ €/are} = 11\,300\,000 \text{ €}$ pour les terrains situés à l'extérieur du périmètre d'agglomération et à $5\,600 \text{ ares} \times 10\,000 \text{ €/are} = 56\,000\,000 \text{ €}$ pour les terrains situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

L'impact financier global pour l'État pour l'acquisition de terrains pour la réalisation des zones d'activités économiques régionales, des zones d'activités économiques nationales et des zones d'activités spécifiques nationales peut donc être estimé à environ 264,5 millions €, dont 197 millions € seront remboursés par les syndicats intercommunaux, gestionnaires des zones d'activités économiques régionales.

Dans le cadre de l'étude d'évaluation environnementale stratégique, le besoin en mesures compensatoires a été calculé pour les habitats mentionnés à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Pour les surfaces réservées dans le

cadre du projet de PSZAE, les experts ont évalué le besoin de compensation à un total de 24 millions écopoints. En estimant une valeur moyenne de 1€/écopoint, les frais de compensation peuvent être chiffrés à 24 millions €. À souligner que ces frais incombent à l'État à hauteur de 100% pour les zones d'activités économiques nationales et spécifiques nationales, dans la mesure où ce dernier est à considérer comme maître d'ouvrage, et à hauteur de 85% pour les zones d'activités économiques régionales où il intervient à titre de préfinancement et dont les frais seront remboursés à l'Etat au fur et à mesure de la concession des terrains aux entreprises sous forme de droit de superficie.

2.3.3. Le projet de plan directeur sectoriel « transports » (PST)

Les surfaces réservées pour les projets d'infrastructures de transport comprennent 800 ha dont environ 70ha à l'intérieur du périmètre d'agglomération des PAG actuellement en vigueur.

Il est important de noter que suite aux enquêtes publiques de 2018, il a été décidé de retirer le droit de préemption de l'avant-projet de règlement grand-ducal (AP RGD) rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » (PST).

Les chiffres ci-dessous servent à établir une estimation approximative de l'impact financier résultant pour l'État dans le cadre de la réalisation des projets listés dans le projet de PST.

En partant du même principe que pour les prix moyens observés pour l'acquisition de terrains dans le cadre du PSL et du PSZAE, on peut estimer un impact financier pour le compte de l'État se chiffrant à $18\,200 \text{ ares} \times 2\,500 \text{ €/are} = 45\,500\,000 \text{ €}$ pour les terrains privés situés à l'extérieur du périmètre d'agglomération et à $7\,000 \text{ ares} \times 10\,000 \text{ €/are} = 70\,000\,000 \text{ €}$ pour les terrains privés situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

L'impact financier global pour l'État pour l'acquisition de terrains pour le PST peut donc être estimé à environ 115,5 millions €.

Les projets avec un tracé schématique¹¹ n'ont pas été pris en compte dans cette évaluation car il s'agit à ce stade de représentations schématiques indiquées à titre indicatif et qui ne doivent donc pas être transposés par les communes au niveau du PAG.

Les surfaces se situent majoritairement à l'extérieur du périmètre d'agglomération.

Dans le cadre de l'étude d'évaluation environnementale stratégique, le besoin en mesures compensatoires pour le PSZAE et le PSL a été calculé pour les habitats mentionnés à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Pour les surfaces réservées par le PST, ce calcul n'a pas pu être réalisé étant donné que la réelle emprise au sol des projets est à ce stade difficile à estimer.

2.3.3 Le projet de plan directeur sectoriel « paysages » (PSP)

Le fonctionnement du projet de PSP diffère de celui des trois projets de plans directeurs sectoriels (PDS) précités. En effet, au lieu de réserver des terrains destinés à accueillir des projets de construction, il vise le maintien de paysages encore peu fragmentés en établissant un cadre au développement urbain.

Ainsi, pour en atteindre les objectifs du projet de PSP, l'acquisition de terrains ne s'avère pas nécessaire. Par conséquent, aucun droit de préemption n'est prévu dans l'avant-projet de règlement grand-ducal (AP RGD) rendant obligatoire le PSP.

¹¹ Par exemple, le contournement d'Alzingen.

3 Récapitulatif de l'impact financier

| PDS | Type de réserve | zones superposées en ha | parcelles requises pour les zones en ha | dont ha en main publique | acquisition | surface hors périmètre en main privée (ha) | prix moyen /are | surface intérieur périmètre en main privée (ha) | prix moyen /are | estimation financière pour l'acquisition de terrains |
|-------|--|-------------------------|---|--------------------------|--------------------|--|-----------------|---|-----------------|--|
| PSZAE | Zone d'activité régionale | 381 | 545 | 120 | préfinancement 85% | 257 | 2 500€ | 168 | 10 000€ | 197 044 525€ |
| PSZAE | Zone d'activité nationale | 86 | 255 | 165 | 100% | 33 | 2 500€ | 56 | 10 000€ | 64 377 799€ |
| PSZAE | Zone d'activité nationale spécifique | 10 | 18 | 6 | 100% | 12 | 2 500€ | 0 | 10 000€ | 2 937 500€ |
| PSL | Zone d'habitation prioritaire | 509 | 586 | 216 | 10% | 53 | 2 500€ | 317 | 10 000€ | 33 031 835€ |
| PST | Couloirs et zones réservés pour infrastructures de transport | 800 | 593 | 341 | 100% | 182 | 2 500€ | 70 | 10 000€ | 115 500 000€ |
| PSP | Coupures vertes | 3900 | | | | | | | | |
| | Total avec préfinancement ZAR | 1786 | | 849 | | 537 | | 611 | | 412 891 658€ |
| | Total sans préfinancement ZAR | 607 | | 387 | | 98 | | 373 | | 215 847 134€ |