

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

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, l'économie, les transports ainsi que l'environnement et les 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. À travers les moyens énumérés à l'article 2, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018, 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 que 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 « logement » (PSL)

Les différentes études menées quant à la situation du marché du logement d'une part et quant aux dynamiques de développement urbain d'autre part, ont révélé deux problèmes majeurs justifiant l'élaboration et l'adoption du PSL :

1. l'inadéquation des dynamiques spatiales du développement de l'habitat avec les principes d'un développement durable du territoire, et
2. l'inadéquation entre l'offre et la demande en ce qui concerne le nombre aussi bien que la taille des logements.

Ces problèmes sont intimement liés à l'exceptionnelle croissance démographique qu'a connue le Luxembourg au cours de ces trente dernières années, phénomène qui selon toute probabilité ira en s'amplifiant à l'avenir.

Sur les 15 dernières années (soit, depuis 2003), la croissance de la population a été très soutenue, avec 146 600 nouveaux habitants, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 1,92 %. Mais cette croissance s'est encore largement accélérée au cours des dernières années, puisqu'elle a enregistré un taux moyen de 2,34% par an entre 2010 et 2017. Aujourd'hui, pour augmenter la population résidente d'un incrément de 100 000 personnes, il suffit de 8 ans, alors qu'il fallait 89 ans pour absorber ce même incrément entre 1871 et 1960. En valeurs absolues, cette croissance signifie que le Luxembourg comptait, au 1^{er} janvier 2017, 88 600 habitants de plus qu'en 2010, soit quasiment l'équivalent de la population de Luxembourg-Ville en 2010 (90 000 habitants).

Pour l'instant, ni la crise financière de 2008, ni la hausse des prix fonciers et immobiliers qui pourrait freiner l'attractivité du pays ne semblent avoir impacté la croissance démographique. Contrairement aux scénarios élaborés en 2004 dans le cadre de l'IVL, les conditions qui président à la croissance démographique dépassent la seule croissance endogène de l'économie.

La population ne se répartit pas selon un modèle durable :

- les communes rurales augmentant leur population plus vite que les centres de développement et d'attraction CDA, bien qu'elles présentent malheureusement une mauvaise accessibilité, une offre de services limitée et une mixité fonctionnelle faible ;
- pour la Nordstad, la croissance démographique relative est nettement inférieure à l'AggloLUX et l'AggloSUD ;
- depuis les années 1990, les communes les plus éloignées de la capitale deviennent ainsi attractives vu la croissance des prix fonciers.

La Ville de Luxembourg et les communes de la région Sud ont certes absorbé une bonne partie de la croissance de la population des dernières années. Cependant, la concentration était largement insuffisante pour pouvoir canaliser la croissance démographique dans les villes et centres urbains du pays et pour réduire la pression démographique dans le milieu rural. L'évolution démographique et, par voie de conséquence, la pression urbaine se sont réparties d'une manière uniforme sur tout le territoire national et transfrontalier.

De manière générale, on constate un défaut de maîtrise de l'étalement de la tâche urbaine. L'artificialisation se développe dans l'ensemble du territoire et contribue à morceler davantage encore le milieu naturel et agricole, qui est déjà l'un des plus fragmentés en Europe (Plan national pour un Développement durable (PNDD), 2010).

De plus, si les ménages sont de plus en plus nombreux à s'installer dans les campagnes éloignées des centres urbains, il est logique que le recours à l'automobile ne diminue que lentement au Luxembourg. Avec le logement, la problématique du trafic individuel motorisé est probablement celle qui impacte le plus la vie des résidents et des frontaliers dans un contexte de congestion grandissante des axes routiers et de forte dépendance de l'automobile.

Parallèlement à cette croissance, depuis plus d'une vingtaine d'années, le Grand-Duché de Luxembourg connaît également une réduction de la taille moyenne des ménages.

Ces deux facteurs ont ainsi contribué à un accroissement de la demande en logements que le marché du logement n'a su satisfaire, ayant ainsi conduit à une hausse du prix foncier et de celui des logements.

Il s'avère donc urgent d'agir de sorte à réduire la pénurie de logements tout en proposant plus de logements à coût et à loyer modérés afin de permettre aux gens de se loger face aux prix exorbitants affichés par le marché du logement actuel.

L'objectif du plan directeur sectoriel « logement » est donc de définir des terrains destinés à la création de logements par le biais de la réservation de surfaces et de contribuer à une répartition de la population aux endroits les plus appropriés du territoire national tout en assurant aux habitants des conditions de vie optimales et en veillant à une utilisation rationnelle du sol. À ces fins, il favorise un développement urbain concentrique, la reconversion de friches industrielles et la mise en œuvre d'une mixité de types de logements.

Zones prioritaires d'habitation

Le PSL réserve des zones pour la réalisation de projets destinés principalement à l'habitat. Ces zones, pour lesquelles un droit de préemption est conféré à l'État et aux communes concernées pour l'achat de terrain foncier, serviront à la création de nouveaux logements, partiellement ou entièrement réalisés par des promoteurs publics, et dont un pourcentage élevé des constructions est censé être dédié à des logements de location ou des logements à coût modéré.

La détermination de ces sites a été effectuée de sorte à intégrer ces zones au mieux dans la trame urbaine existante et de garantir un accès suffisant aux transports en commun.

L'objectif des zones pour la réalisation des projets destinés principalement à l'habitat est la réservation de surfaces pour la production de logements en grand nombre. Ainsi, à titre d'illustration et sans vouloir anticiper sur les projets particuliers, en supposant une densité d'urbanisation de 40 unités de logements par hectare brut, au total près de 20 360 logements, pour environ 47 840 habitants, pourront être construits à terme sur les 481 hectares de surfaces réservées par le projet de plan sectoriel, ce qui permettra de contribuer à réduire la pénurie de l'offre du marché du logement et de développer de nouveaux quartiers durables dans des lieux appropriés.

Projets destinés principalement à l'habitat

De manière générale, il convient de ne pas associer la densité urbaine à un « mal nécessaire », mais au contraire à des opportunités, comme celles d'accéder plus facilement (et ce avec des modes de mobilité active) à des équipements, de favoriser les interactions sociales, de permettre de générer une meilleure offre de services. Pourtant, un tel virage en faveur d'une gestion plus parcimonieuse du sol nécessite de changer de modèle de valorisation sociale que la grande maison individuelle à quatre façades au milieu d'un terrain à bâtir incarne encore souvent. Ainsi, avec 140 m², la surface

moyenne des logements au Luxembourg est parmi les plus élevées en Europe. Le plus petit pays d'Europe possède de loin les plus grandes maisons individuelles et mitoyennes.

À cet égard, il serait judicieux de familiariser le public avec de nouveaux concepts et à changer la perception de l'espace et de l'habitat et de recourir aux possibilités pour endiguer le gaspillage foncier sans perdre en qualité de vie. La densification urbaine peut augmenter la qualité de vie et permettre de repenser la ville en vue d'avoir moins besoin de voitures, d'offrir plus d'espaces verts et d'endiguer la « fuite » vers la campagne.

À ces fins, les projets destinés principalement à l'habitat sont censés:

- promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources ;
- favoriser la diversification et le rapprochement des fonctions urbaines ;
- garantir un développement urbanistique cohérent et durable pour chaque zone prioritaire d'habitation ;
- promouvoir la création de quartiers propices à l'utilisation de modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle ;
- promouvoir le développement de logements à coût modéré dans un but d'atteindre une mixité sociale ;
- garantir un aménagement écologique des espaces publics et ouverts au public.

Conventions de coopération territoriale États-communes

Des conventions de coopération entre, d'une part l'État et, d'autre part, une commune, plusieurs communes, un syndicat de communes ou des syndicats de communes au sens de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire peuvent être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés principalement à l'habitat. Dans le cadre de ces conventions, les acteurs concernés pourront se donner les moyens nécessaires pour la mise en œuvre concrète des projets et prévoir une assistance pour l'élaboration des remembrements urbains au cas où plusieurs propriétaires sont concernés, l'élaboration des conventions PAP ou encore le cofinancement de concours urbanistiques.

Finalement, afin de permettre de répondre aux objectifs du PSL en matière de création de logements, l'État pourra recourir à des plans d'occupation du sol présentant un niveau de précision équivalent aux plans d'aménagement particulier, ce qui aura l'avantage d'aboutir à un développement plus rapide de la zone que par une procédure classique. De plus, cette mesure permettra de servir d'exemple, par les connaissances et le savoir-faire acquis lors de cette procédure pour le développement d'autres projets destinés à l'habitat. En effet, les communes ne disposent pas forcément toutes des capacités techniques, financières et juridiques pour mener à bien de tels projets.

III. L'évaluation environnementale stratégique

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 PSL a été effectuée.

En tout 20 surfaces, représentant 576 ha, ont été analysées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES) du projet de plan directeur sectoriel « logement » (PSL). Ces surfaces ont été décrites, les incidences sur les biens à protéger (population/santé humaine, diversité biologique/faune/flore, sol, eau, climat et air, paysages, biens culturels) ont été évaluées et leur contribution à l'atteinte des principaux objectifs environnementaux nationaux appréciée. L'alternative de non mise en œuvre du plan et les effets cumulatifs entre projets de plans sectoriels ont été étudiés. Pour chaque surface des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des incidences environnementales négatives significatives ainsi que des mesures d'intégration paysagère ont été proposées.

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

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

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 modifiée 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 « logement » 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 les avis émis par les communes territorialement concernées rendus sur base de l'article 12 de la loi précitée du 17 avril 2018 ;

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

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

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 du Logement et de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

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

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

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

1. « zone prioritaire d'habitation » : zone superposée du plan directeur sectoriel « logement » délimitant au niveau d'une commune une partie de territoire réservée à la réalisation de projets destinés principalement à l'habitat ;
2. « projet destiné principalement à l'habitat » : tout projet de développement d'une zone contribuant à l'augmentation de l'offre diversifiée de logements abordables qui est à développer de façon cohérente avec les structures urbaines existantes.

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

- Annexe 1 : liste des zones prioritaires d'habitation ;
- Annexe 2 : plans à l'échelle 1:2 500 indiquant des zones prioritaires d'habitation (ZPH) sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie ;
- Annexe 3 : plans à l'échelle 1:2 500 indiquant les terrains ou ensembles de terrains regroupés auxquels s'applique le droit de préemption sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie .

Art. 4. Le plan directeur sectoriel « logement » a, tout en veillant à une utilisation rationnelle du sol et à un développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national, pour objectifs de :

1. définir des terrains destinés à la création de logements par le biais de la réservation de surfaces pour la réalisation de projets destinés principalement à l'habitat ;

2. favoriser la création de logements à coût modéré et la mise en œuvre d'une mixité de types de logements ;
3. contribuer à un développement urbanistique concentrique ;
4. promouvoir la reconversion de friches industrielles en projets destinés principalement à l'habitat ;
5. établir des conventions de coopération territoriale État-communes ;
6. énumérer les finalités des projets destinés principalement à l'habitat.

Chapitre II – Finalités des projets destinés principalement à l'habitat

Art.5. Les projets destinés principalement à l'habitat doivent :

- promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources ;
- favoriser la diversification et le rapprochement des fonctions urbaines ;
- garantir un développement urbanistique cohérent et durable pour chaque zone prioritaire d'habitation ;
- promouvoir la création de quartiers propices à l'utilisation de modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle ;
- promouvoir le développement de logements à coût modéré dans un but d'atteindre une mixité sociale ;
- garantir un aménagement écologique des espaces publics et ouverts au public.

Chapitre III – Conventions de coopération territoriale État-communes

Art. 6. Des conventions de coopération au sens de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire peuvent être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés principalement à l'habitat.

Chapitre IV – Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation par les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier »

Art. 7. À l'intérieur des zones prioritaires d'habitation qui sont énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 2, l'article 11, paragraphe 2, point 9 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est applicable et concerne uniquement la surface construite brute destinée au logement .

Chapitre V – Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation par le plan d'aménagement général

Art. 8. (1) Les zones prioritaires d'habitation 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 des plans d'aménagement général des communes conformément à l'article 38 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

(2) À l'intérieur des zones prioritaires d'habitation, seule la désignation des zones de base définies aux articles 8 et 9, paragraphes 1 à 3 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est autorisée.

La désignation des zones de base définies aux articles 10, 21, 22, 23 et 27, points 5 et 6 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune peut être autorisée lorsqu'elle est en relation directe avec les besoins des zones d'habitation prioritaire.

La désignation des catégories de la zone 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 peut être autorisée afin de respecter des obligations découlant de la législation en matière d'environnement ainsi qu'en matière de patrimoine culturel et archéologique.

(3) À l'intérieur des zones prioritaires d'habitation, la désignation des zones superposées définies aux articles 28 à 35 et 37 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est autorisée.

Chapitre VI – Droit de préemption

Art. 9. Un droit de préemption suivant l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est conféré à l'État et aux communes territorialement concernées pour l'acquisition des terrains ou ensembles de terrains regroupés tels qu'indiqués dans l'annexe 3.

Chapitre VII – Dispositions finales

Art. 10. La partie graphique du plan directeur sectoriel « logement » reprise aux annexes 2 et 3 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. 11. Notre Ministre de l'Aménagement du territoire, Notre Ministre du Logement 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 prioritaires d’habitation (ZPH)

Commune(s)	Zone superposée	Surface (ha)
1. Bertrange	Beerbesch	7,3
2. Biver	Biver	9,1
3. Luxembourg	Cessange	61,3
4. Contern	Contern	15,2
5. Erpeldange-sur-Sûre / Diekirch	Zentrale Achse Nordstad (ZAN)	32,8
6. Erpeldange-sur-Sûre	Erpeldange-sur-Sûre	23,9
7. Esch-sur-Alzette	Crassier et Lentille Terres Rouges	42,5
8. Lorentzweiler	Lorentzweiler	14,2
9. Mamer	Mamer	8,6
10. Roeser	Roeser	21,3
11. Dudelange	Nei Schmelz	21,9
12. Steinfort	Sauerträisch	9,5
13. Luxembourg	Porte de Hollerich	41,7
14. Hesperange / Luxembourg	Midfield	9,4
15. Luxembourg	Kennedy Sud - Kirchberg	9,9
16. Pétange	Eurosider	10,4
17. Kayl	Toussaintsmillen	28,2
18. Luxembourg	Kuebebiërg - Kirchberg	58,0
19. Mersch	Cepal/Verband	23,0
20. Wiltz	Wunne mat der Wooltz	33,0

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

Annexe 3 – Plans à l'échelle 1:2 500 indiquant les terrains ou ensembles de terrains regroupés auxquels s'applique le droit de préemption sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie

Henri

Le Ministre de l'Aménagement du territoire

Claude Turmes

Le Ministre des Finances

Pierre Gramegna

La Ministre du Logement

Sam Tanson

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

Commentaire des articles

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

Ad article 1^{er}

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

La partie écrite contient l'ensemble des prescriptions applicables soit aux communes, soit, 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 PSL par le plan d'aménagement général (PAG) ou, 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 d'une part la refonte, la modification ou la mise à jour du PAG, dans le cadre desquelles il est procédé à la désignation du zonage autorisé par le PSL (une transposition pour ainsi dire), et d'autre part le fait pour un projet d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier » prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités et exécutant une zone admise par le PSL d'exécuter la disposition prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9° de la loi précitée du 17 avril 2018 .

La mise en œuvre au niveau des PAP « nouveau quartier » peut être effective dès l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PSL lorsqu'ils précisent et exécutent une zone « admissible » selon les prescriptions du PSL endéans les délimitations des zones superposées établies par ce dernier.

Ad article 2

L'article 2 réunit l'ensemble des définitions arrêtées par le règlement grand-ducal.

Par « prioritaire » on entend une occupation du sol destinée principalement à l'habitat et les fonctions qui y sont directement liées : la notion de « prioritaire » a par conséquent été choisie pour soulever l'importance à attribuer à la recherche de solutions de planification favorisant une part importante de logement dans les ZPH et il ne s'agit pas d'une notion à connotation temporelle.

Ad article 3 – Annexes

L'article 3 énumère les annexes qui font partie intégrante du RGD rendant obligatoire le PSL.

Ad annexe 1

L'annexe 1 comporte la liste de l'ensemble des zones superposées découlant du RGD rendant obligatoire le PSL, à savoir les zones prioritaires d'habitation (ZPH), en spécifiant pour chacune d'entre elles leur localisation (commune concernée), leur dénomination (zone superposée) et leur surface (exprimée en hectares).

Ad annexes 2 et 3

Les annexes 2 et 3, quant à elles, constituent la partie graphique du PSL. La partie graphique et la partie écrite se complètent réciproquement.

Les annexes 2 et 3 visualisent 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 :

1° les sites (communes) touchés par une ZPH se superposant de plein droit aux projets et plans d'aménagement général des communes et aux projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui n'ont pas encore été dûment approuvés au moment de l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le (PSL) (annexe 2) ;

2° les terrains ou ensembles de terrains auxquels s'applique le droit de préemption dont mention à l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (annexe 3).

Ad article 4 – Objectifs

Cet article définit les objectifs du plan directeur sectoriel « logement ». L'objectif primordial est la réservation de surfaces du territoire par la superposition d'une ZPH.

Chapitre II – Finalités des projets destinés principalement à l'habitat

Ad article 5

L'article 5 énumère les finalités que les promoteurs publics et privés doivent poursuivre lors de la planification et de la réalisation des projets destinés principalement à l'habitat.

Si la réservation de surfaces disponibles dans le cadre du PSL évite une utilisation du sol contraire à la réalisation des projets destinés principalement à l'habitat précités, ces derniers doivent poursuivre les finalités énumérées à l'article 5 de sorte à garantir le développement de logements et de quartiers durables et d'une certaine qualité.

Les finalités y mentionnées s'inscrivent dans les objectifs formulés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et par conséquent dans ceux de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Chapitre III – Conventions de coopération territoriale État-communes

Ad article 6

Cet article fait référence à l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui prévoit que l'État peut conclure des conventions avec plusieurs communes ou un syndicat de communes afin de favoriser la coopération et de permettre un cofinancement étatique lors du développement d'une zone prioritaire d'habitation (ZPH).

Ces conventions ont pour objectif de procurer un soutien aux communes concernées par une ZPH qui ne disposent pas des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à l'exécution des prescriptions du PSL.

Chapitre IV – Mise en œuvre de la ZPH par les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier »

Ad article 7

À l'intérieur des ZPH et par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, chaque projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute les zones de base définies aux articles 8 et 9, paragraphes 1 à 3 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, doit dédier au moins 30 % de la surface construite brute destinée au logement :

- a) à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et :
- b) à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30ter de la loi précitée du 25 février 1979.

Il ne s'agit pas d'obligations cumulatives. Le pourcentage total à dédier respectivement à la réalisation de logements à coût modéré et à des logements locatifs s'élève à 30% de la surface construite brute destinée au logement.

L'article 7 du RGD rendant obligatoire le PSL précise que toutes les zones superposées du PSL sont concernées par l'article 11, paragraphe 2, point 9° de la loi précitée du 17 avril 2018, disposition législative qui en somme ne fait que mentionner une faculté à laquelle peut avoir recours un PDS.

Chapitre V – Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation (ZPH) par le plan d'aménagement général

Ad article 8

L'article 8 énumère les zones de base (zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et catégories de zones de la zone verte) et les zones superposées prévues par le RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) auxquelles les communes doivent avoir recours au

moment d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour de leur PAG dans le cadre de laquelle elles mettent en œuvre le ZPH.

Ad paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} règle la manière dont les ZPH sont à intégrer dans les plans d'aménagement général des communes. Référence est faite à l'article 38 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune selon lequel les dispositions légales et réglementaires découlant de la législation concernant l'aménagement général du territoire sont reprises dans la partie graphique et la partie écrite du PAG.

Ad paragraphe 2

Le paragraphe 2 pose une liste limitative de zones de base prévues par le RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune qui peuvent être désignées endéans les limites déterminées par les ZPH.

L'alinéa 1^{er} détermine les zones de base pouvant être désignées par le PAG dans le cadre de la mise en œuvre d'une ZPH. Ainsi, les seules zones de base admissibles sont les zones d'habitation, les zones mixtes urbaines centrales, les zones mixtes urbaines et les zones mixtes villageoises, seules zones destinées à accueillir à titre principal ou accessoire des habitations selon le RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune.

L'alinéa 2 prévoit que la désignation d'autres zones de base est possible lorsqu'elle est en relation directe avec les besoins de la ZPH et non avec ceux de l'ensemble du territoire communal.

Les zones de base en question sont :

- les zones de bâtiments et d'équipements publics (article 10 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune) ;
- les zones de sport et de loisir (article 21 du même RGD) ;
- les zones spéciales (article 22 du même RGD) ;
- les zones de jardins familiaux (article 23 du même RGD) ;
- les catégories de zones « zones de parc public » et « zone de verdure » de la zone verte (article 27 du même RGD) : contrairement au paragraphe 4, dans le cadre duquel l'ensemble des catégories de la zone verte peuvent être désignées aux fins de respecter les obligations découlant de la législation en matière d'environnement ainsi qu'en matière de patrimoine culturel et archéologique, seules deux catégories de zones peuvent découler d'une politique « volontariste » de l'État ou de la commune, catégories qui rentrent dans le cadre de la mise en œuvre d'une ZPH.

Selon l'alinéa 3, l'ensemble des catégories de la zone verte énumérées à l'article 27 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune peuvent être désignées aux fins de respecter les obligations découlant de la législation en matière d'environnement ainsi qu'en matière de patrimoine culturel et archéologique. En effet, il s'agit de permettre la désignation de telles catégories de zones afin d'éviter qu'en présence de telles obligations, les limites de la ZPH soient adaptées en conséquence.

Ad paragraphe 3

L'alinéa 2 prévoit la possibilité d'avoir recours à l'ensemble des zones superposées énumérées dans le cadre du RGD du 8 mars 2017 sur le contenu du PAG, la désignation de ces dernières étant tributaire de la situation factuelle sur le terrain, à l'exception de celles relatives aux zones d'extraction.

Bien que par la superposition de zones, le PSL soit censé assurer le développement du logement à plus ou moins long terme, le recours aux zones d'aménagement différé doit être possible pour permettre une politique de remembrement urbain ultérieure.

Chapitre VI – Droit de préemption

Ad article 9

Se basant sur l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, l'article 9 désigne aussi bien les pouvoirs préemptant (l'État et les communes) que les biens soumis au droit de préemption (les terrains ou ensembles de terrains désignés par la partie graphique du PSL).

Chapitre VII – Dispositions finales

Ad article 10

Sans commentaire.

Ad article 11

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 prédict 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 indemnifiable.

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'édition de la prescription d'ordre organisationnel relative à la gestion des zones d'activités économiques régionales.

À noter que l'édition 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 champ 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 situés 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€