

# **Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »**

## **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 une partie déterminée du territoire national seulement, soit exceptionnellement pour la totalité du territoire national.

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.

En effet, étant donné que les dynamiques territoriales ne s'arrêtent pas aux frontières étatiques, l'élaboration des PDS doit s'inscrire dans un contexte transfrontalier et grand-régional, étant entendu que leurs effets réglementaires soient limités aux frontières luxembourgeoises.

## 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 à l'évaluation des incidences de certains 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. En effet, la mise en œuvre des prescriptions du PDS par un POS est envisageable lorsque les communes ne disposent pas des ressources techniques, humaines voire financières pour procéder comme tel.

#### 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 « Zones d'activités économiques » (PSZAE)

### 1. Objectifs du projet de PSZAE

En veillant à une utilisation rationnelle du sol et à un développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national, le projet de PSZAE a pour objectifs de :

1. favoriser la réalisation de zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales ;
2. définir des terrains destinés à accueillir des zones d'activités nationales, spécifiques nationales et régionales destinées prioritairement à l'implantation d'activités artisanales et industrielles ;
3. restreindre, 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 urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal ;
4. reclasser pour des considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère, des zones d'activités économiques communales en « zone verte » ;
5. inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales par une viabilisation et une gestion de zones d'activités économiques régionales.

Le projet de PSZAE fixe un cadre réglementaire qui :

- définit des terrains destinés à accueillir des zones d'activités économiques nationales et des zones d'activités économiques régionales destinées prioritairement à l'implantation d'activités artisanales et industrielles ;
- restreint, en raison de considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère, la possibilité des communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal ;
- reclasse, pour des considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère les zones d'activités économiques communales en zone verte.

## **2. Désignation de nouvelles zones d'activités économiques et d'extensions de zones existantes**

Lors de l'identification des terrains destinés à accueillir des zones d'activités économiques nationales ou régionales, la préférence a été accordée soit à l'extension de zones existantes, avant d'envisager la création de nouvelles zones d'activités économiques régionales. Les critères d'aménagement du territoire tels que la desserte par les infrastructures routières et ferroviaires ou l'importance fonctionnelle d'un site ainsi que les aspects environnementaux ont été pris en compte pour la désignation des nouvelles surfaces. Au total, 456 ha de terrains ont été réservés en vue d'y accueillir des zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales. En ce qui concerne la répartition territoriale, il a été veillé à un équilibre spatial, de façon à ce que chaque région disposera de surfaces suffisantes pour son développement économique. Vu la prédominance démographique du Sud et du Centre du Luxembourg, un accent particulier y est mis sur le développement des zones d'activités économiques.

- **Les zones d'activités économiques nationales et spécifiques nationales**

Le projet de PSZAE arrête :

- 12 zones d'activités économiques nationales existantes ;
- 5 zones d'activités spécifiques nationales existantes ;
- 2 extensions de zones d'activités économiques nationales ;
- 1 nouvelle zone d'activités économiques nationale ;
- 1 nouvelle zone d'activités spécifiques nationale.

Les trois nouvelles zones réservées comme zones d'activités économiques nationales sont destinées aux secteurs de production, d'assemblage et de transformation de nature industrielle ainsi qu'aux entreprises de prestation de services considérées comme ayant une influence motrice sur le développement économique national. Par ailleurs, une zones d'activités spécifiques nationale est destinée à accueillir prioritairement des activités ou entreprises répondant à des objectifs nationaux de développement sectoriel ou à des fonctions spécifiques d'importance nationale (logistique,

audiovisuel et télécommunication, technologies de la santé et technologies de l'information et de la communication).

- **Les zones d'activités économiques régionales**

Le projet de PSZAE vise l'utilisation rationnelle de l'espace en mettant l'accent sur la désignation de zones d'activités économiques régionales et en favorisant d'abord l'extension d'une zone d'activité existante avant la désignation d'une nouvelle zone sur un nouveau site.

Conformément à la définition d'une zone d'activité économique régionale, le projet de PSZAE précise que la viabilisation et la gestion des zones d'activités économiques régionales doivent être assurées par une coopération entre communes. Cette coopération vise à constituer un syndicat intercommunal gestionnaire d'une ou de plusieurs zones d'activités économiques régionales. La coopération intercommunale est considérée comme existante lorsque les délibérations concordantes des conseils communaux ont été transmises au ministre de l'Intérieur conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Les communes ne peuvent désigner une nouvelle zone d'activités économique régionale ou procéder à une extension d'une zone d'activité économique régionale dans le cadre de leur plan d'aménagement général sans que cette désignation ou cette extension n'ait au préalable fait l'objet d'une désignation ou d'une extension dans le cadre du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». Les communes pourront adresser des propositions de désignation de nouvelles zones d'activités économiques régionales ou des propositions d'extension de zones d'activités économiques régionales à la commission de suivi qui les analysera sur base de considérations économiques, urbanistiques, d'accessibilité, de développement territorial et d'intégrité environnementale et paysagère.

Les conseils communaux peuvent toutefois délibérer conformément à l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sur le projet d'aménagement général ou sur le projet de modification du plan d'aménagement général incluant la désignation ou l'extension en question, une fois que le projet de modification du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » comportant ladite désignation ou extension a fait l'objet d'une décision de transmission de la part du Conseil de Gouvernement conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018.

Le projet de PSZAE arrête 38 zones d'activités économiques régionales, dont :

- 16 zones d'activités économiques régionales existantes ;
- 16 nouvelles zones d'activités économiques régionales ;
- 6 extensions de zones d'activités économiques régionales.

- **Les zones d'activités économiques communales**

Afin de promouvoir l'approche régionale et dans le respect de l'autonomie communale, le PSZAE ne désigne pas de surfaces pour l'implantation de zones d'activités économiques communales.

Une commune peut désigner une nouvelle zone d'activités économiques communale ou procéder à l'extension d'une zone d'activités économiques communale existante conformément au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- a) la zone s'intègre dans le tissu urbain existant et permet de renforcer la mixité des fonctions dans la ou les localité(s) ou partie(s) de localité(s) ;
- b) la zone ne contribue pas au mitage manifeste du paysage ;
- c) la zone ne contribue pas à une disproportion manifeste entre les surfaces destinées principalement à l'habitation et celles destinées aux zones d'activités économiques communales.

La désignation de nouvelles zones ou d'extensions de zones d'activités économiques communales est également possible si elle a pour objet de garantir la pérennité d'activités économiques existantes au niveau local ou la réaffectation d'un site déjà urbanisé.

Le PSZAE oblige les communes à reclasser approximativement 38,7 hectares pour des raisons écologiques, d'aménagement du territoire et d'accessibilité.

### **3. Suivi du plan directeur sectoriel**

Afin de suivre l'évolution réelle et la mise en œuvre du projet de PSZAE et d'en évaluer les conséquences par rapport aux objectifs définis, le règlement grand-ducal concernant la composition et l'organisation de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » prévoit l'instauration d'une commission de suivi conformément à l'article 14 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

## **II. 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 projet de PSZAE a été effectuée.

En tout 29 surfaces, représentant 819 ha, ont été analysées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES) du projet de PSZAE. 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 directeurs 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 « zones d'activités économiques »**

## **Commentaire des articles**

### **Chapitre I<sup>er</sup> – Dispositions générales et objectifs**

#### **Ad article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> 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 « zones d'activités économiques » (PSZAE) 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 dispositions applicables aux communes, aux syndicats de 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 PSZAE par le plan d'aménagement général (PAG), voire 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, on comprend la désignation (voire le maintien) du zonage autorisé par le PSZAE endéans la délimitation des zones superposées à l'occasion de la refonte, de la modification ou de la mise à jour du PAG.

#### **Ad article 2**

L'article 2 énumère les annexes qui font partie intégrante du règlement grand-ducal rendant obligatoire le PSZAE.

#### *Ad annexes 1 et 2*

Les annexes 1 et 2 comportent respectivement une liste des zones d'activités économiques nationales existantes et projetées, des zones d'activités spécifiques nationales existantes et projetées et des zones d'activités économiques régionales existantes et projetées, en spécifiant pour chacune d'entre elles leur localisation (localité et, le cas échéant, le lieu-dit) ainsi que les zones d'activités économiques communales existantes à reclasser.

#### *Ad annexes 3, 4 et 5*

Les annexes 3, 4 et 5 quant à elles constituent la partie graphique du PSZAE. La partie graphique et la partie écrite se complètent réciproquement.

Elles 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 parties du territoire national délimitées par des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales et des zones d'activités économiques régionales, existantes et projetées (annexe 3) ;
- 2° les zones d'activités économiques communales existantes à reclasser suivant les prescriptions du PSZAE (annexe 4).
- 3° 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 5).

### **Ad article 3 – Objectifs**

Le PSZAE vise à réserver des surfaces dédiées au développement des activités prioritairement artisanales et industrielles légères, tout en veillant à une utilisation rationnelle du sol et à un développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national.

Les activités artisanales et industrielles légères constituent en effet un des piliers importants du développement économique du pays, dont l'implantation, l'extension et l'exercice sont toutefois rendus difficiles en raison de la pression urbaine existante.

En effet, les petites et moyennes entreprises (PME) jouent un rôle essentiel au niveau de la croissance économique et de la création d'emplois. Ainsi, plusieurs prescriptions du PSZAE visent à favoriser leur implantation.

Le PSZAE vise en outre à :

- encourager le développement de zones d'activités économiques régionales, dont la gestion sera assurée par un syndicat intercommunal ;
- inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales par une viabilisation et une gestion de zones d'activités économiques régionales ;
- faire reclasser des zones d'activités communales existantes en « zone verte » ;
- restreindre, 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 urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal.

En effet, un éparpillement de petites zones d'activités économiques communales contribue au mitage de l'espace et à une utilisation non rationnelle du sol.

## **Chapitre II – Zones d'activités économiques nationales et spécifiques nationales**

### **Ad article 4**

L'article 4 (2) arrête les modalités à respecter par les communes pour la désignation d'une nouvelle zone d'activités économiques nationale ou spécifiques nationale et pour l'extension d'une zone

d'activités économiques nationale ou spécifiques nationale. Avant la désignation d'une nouvelle zone d'activités économiques nationale ou spécifiques nationale et de l'extension d'une telle zone dans un PAG, celle-ci doit d'abord être désignée dans le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». Afin de ne pas retarder la désignation de zones d'activités, le PSZAE dispose que le conseil communal peut délibérer sur le projet d'aménagement général ou sur le projet de modification du plan d'aménagement général incluant la désignation ou l'extension en question, une fois que le projet de modification du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » comportant ladite désignation ou extension a fait l'objet d'une décision de transmission de la part du Conseil de Gouvernement conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018.

### **Chapitre III – Zones d'activités économiques régionales**

#### **Ad article 5**

L'article 5 (2) arrête les modalités à respecter par les communes pour la désignation d'une nouvelle zone d'activités économiques régionale ou l'extension d'une zone d'activités économiques régionale. Avant la désignation d'une nouvelle zone d'activités économiques régionale ou de l'extension d'une telle zone dans un PAG, celle-ci doit d'abord être désignée dans le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». Afin de ne pas retarder la désignation de zones d'activités, le PSZAE dispose que le conseil communal peut délibérer sur le projet d'aménagement général ou sur le projet de modification du plan d'aménagement général incluant la désignation ou l'extension en question, une fois que le projet de modification du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » comportant ladite désignation ou extension a fait l'objet d'une décision de transmission de la part du Conseil de Gouvernement conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018.

#### **Ad article 6**

Le PSZAE vise à encourager le développement de zones d'activités économiques régionales, dont la viabilisation et la gestion seront assurées par un syndicat intercommunal constitué par deux ou plusieurs communes selon les conditions légales établies à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

L'article 13 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune, lequel doit être repris à l'occasion de la mise en œuvre des zones réservées du PSZAE par le PAG, spécifie par ailleurs que : « les zones d'activités économiques régionales sont gérées, au nom des communes concernées, par des syndicats intercommunaux ».

Afin que les zones d'activités économiques régionales aient un véritable caractère régional, elles doivent être viabilisées et gérées par deux ou plusieurs communes, ce principe valant tant pour les zones d'activités économiques régionales existantes et leurs extensions que pour les nouvelles zones d'activités économiques régionales.

### **Chapitre IV – Zones d'activités économiques communales**

#### **Ad article 7**

La réservation, par le PSZAE, d'une surface approximative de 456 hectares dédiés à la désignation de nouvelles zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales ou à leur extension ainsi que le maintien de zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales

et régionales d'ores et déjà existantes visent à concentrer les activités économiques aux endroits les plus appropriés du territoire national.

L'article 7 quant à lui énumère les conditions cumulatives à remplir pour la désignation ou l'extension de zones d'activités économiques communales : il importe surtout de veiller à ce que les zones d'activités économiques communales s'intègrent dans le tissu urbain existant et qu'elles permettent de renforcer la mixité des fonctions dans la ou les localité(s) ou partie(s) de localité(s), qu'elles ne contribuent pas au mitage manifeste du paysage et qu'elles ne contribuent pas à une disproportion manifeste entre les surfaces destinées principalement à l'habitation et celles destinées aux zones d'activités économiques communales.

#### **Ad article 8**

L'article 8 fait mention de plusieurs zones d'activités économiques communales existantes qui n'ont jamais fait l'objet d'un développement par le passé.

En surplus, le développement de ces zones ne se justifie guère du point de vue des préceptes d'un développement durable, des critères de protection de la nature, des critères économiques ou des critères d'un aménagement cohérent du territoire.

Par conséquent, le PSZAE prévoit le reclassement de trois zones d'activités économiques communales, présentant les caractéristiques pré-décrites, en « zone verte ».

### **Chapitre V – Artisanat et industrie légère**

#### **Ad article 9**

Afin d'éviter une prédominance des activités commerciales ou des services administratifs et professionnels, les activités industrielles légères et les activités artisanales ne peuvent pas être exclues au moment de la mise en œuvre des zones superposées du PSZAE par le PAG pour des zones d'activités économiques régionales et des zones d'activités économiques communales de type 1 et au moment du développement de zones d'activités économiques communales de type 1 ou de zones d'activités économiques régionales d'ores et déjà existantes.

### **Chapitre VI – Mise en œuvre des zones superposées du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » par le plan d'aménagement général**

#### **Ad article 10**

Dans le cadre des zones réservées par le PSZAE, l'utilisation générale du sol est détaillée au moment de la transposition desdites zones par le PAG.

L'article 10 énumère les zones de base (zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et zones destinées à rester libres) prévues par le règlement grand-ducal (RGD) du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général auxquelles le PAG doit se référer pour être conforme aux objectifs poursuivis par le PSZAE.

#### *Ad paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> règle la manière dont les zones superposées du PSZAE 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, lequel détermine que 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 plan d'aménagement général.

*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 pouvant être désignées endéans les limites déterminées par les zones superposées du PSZAE.

Les zones superposées en question sont les suivantes :

- 1° les zones d'activités économiques nationales, existantes et projetées ;
- 2° les zones d'activités spécifiques nationales, existantes et projetées ;
- 3° les zones d'activités économiques régionales, existantes et projetées ;
- 4° les zones d'activités économiques communales existantes à reclasser en « zone verte ».

L'alinéa 1<sup>er</sup> détermine les zones de base pouvant être désignées ou maintenues par le PAG dans le cadre de la mise en œuvre d'une zone d'activités économiques nationale, existante ou projetée ainsi que d'une zone d'activités spécifiques nationale, existante ou projetée.

L'alinéa 2 détermine la zone de base pouvant être désignée ou maintenue par le PAG dans le cadre de la mise en œuvre d'une zone d'activités économiques régionale, existante ou projetée.

L'alinéa 3 détermine les catégories de zones de base pouvant être désignées par le PAG dans le cadre de la mise en œuvre d'une zone d'activités économiques communale à reclasser.

L'alinéa 4 prévoit que la désignation d'autres zones de base est possible lorsqu'elle est en relation directe avec les besoins de la zone superposée du PSZAE et non avec ceux de l'ensemble du territoire communal.

La relation directe avec les besoins de la zone est primordiale afin d'endiguer la prolifération d'activités accessoires qui ne correspondent pas aux activités principales visées par une zone superposée du PSZAE.

Les zones de base en question sont :

- les zones portuaires (article 19 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune) ;
- les zones de gare ferroviaires et routières (article 20 du même RGD) ;
- les zones spéciales (article 22 du même RGD).

Selon l'alinéa 5, l'ensemble des catégories de « 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 zone superposée du PSZAE doivent être adaptées en conséquence.

## **Chapitre VIII – Droit de préemption**

### **Ad article 11**

Se basant sur l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, l'article 11 désigne aussi bien les pouvoirs préemptant (l'État, les communes et les syndicats de communes) que les biens soumis au droit de préemption (les terrains ou ensembles de terrains désignés par la partie graphique du PSZAE).

## **Chapitre VIII – Dispositions abrogatoires**

### **Ad article 12**

Sans commentaire.

## **Chapitre IX – Dispositions finales**

### **Ad article 13**

Sans commentaire.

### **Ad article 14**

Formule exécutoire.

## **Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »**

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 27 juillet 1993 ayant pour objet :

1. le développement et la diversification économiques
2. l'amélioration de la structure générale de l'économie ;

Vu la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ;

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 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 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

Vu la décision du Gouvernement en conseil concernant la transmission du projet de plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » 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 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 « zone d'activités économiques » ;

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

*Arrêtons :*

## **Chapitre I<sup>er</sup> – Dispositions générales, définitions et objectifs**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le présent règlement grand-ducal rend obligatoires la partie écrite et la partie graphique du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ».

**Art. 2.** Font partie intégrante du présent règlement grand-ducal les annexes suivantes :

- Annexe 1 : liste des zones d'activités économiques nationales existantes et projetées, des zones d'activités spécifiques nationales existantes et projetées et des zones d'activités économiques régionales existantes et projetées ;
- Annexe 2 : liste des zones d'activités économiques communales existantes à reclasser ;
- Annexe 3 : plans à l'échelle 1:2 500 indiquant des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales et des zones d'activités économiques régionales existantes et projetées sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie ;
- Annexe 4 : plans à l'échelle 1:2 500 indiquant des zones d'activités économiques communales existantes à reclasser suivant les prescriptions du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie ;
- Annexe 5 : 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. 3.** Le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » 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. favoriser la réalisation de zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales ;
2. définir des terrains destinés à accueillir des zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales destinées prioritairement à l'implantation d'activités artisanales et industrielles ;
3. restreindre la possibilité pour les communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal ;
4. reclasser pour des considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère des zones d'activités économiques communales en tant que « zone verte » ;
5. inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales par une viabilisation et une gestion de zones d'activités économiques régionales.

## **Chapitre II – Zones d'activités économiques nationales et spécifiques nationales**

**Art. 4.** (1) Les zones d'activités économiques nationales et les zones d'activités spécifiques nationales existantes et projetées sont énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 3.

(2) Les communes ne peuvent désigner une zone d'activités économiques nationale ou une zone d'activités spécifiques nationale ou procéder à une extension d'une zone d'activités économiques nationale ou d'une zone d'activités spécifiques nationale dans le cadre de leur plan d'aménagement général sans que cette désignation ou cette extension n'ait au préalable fait l'objet d'une désignation ou d'une extension dans le cadre du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ».

Le conseil communal peut toutefois délibérer conformément à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 sur le projet d'aménagement général ou sur le projet de modification du plan d'aménagement général incluant la désignation ou l'extension en question, une fois que le projet de modification du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » comportant ladite désignation ou extension a fait l'objet d'une décision de transmission de la part du Conseil de Gouvernement conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018.

## **Chapitre III – Zones d'activités économiques régionales**

**Art. 5.** (1) Les zones d'activités économiques régionales existantes et projetées sont énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 3.

(2) Les communes ne peuvent désigner une nouvelle zone d'activités économiques régionale ou procéder à une extension d'une zone d'activités économiques régionale dans le cadre de leur plan d'aménagement général sans que cette désignation ou cette extension n'ait au préalable fait l'objet d'une désignation ou d'une extension dans le cadre du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ».

Le conseil communal peut toutefois délibérer conformément à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 sur le projet d'aménagement général ou sur le projet de modification du plan d'aménagement général incluant la désignation ou l'extension en question, une fois que le projet de modification du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » comportant ladite

désignation ou extension a fait l'objet d'une décision de transmission de la part du Conseil de Gouvernement conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018.

**Art. 6.** La viabilisation et la gestion des zones d'activités économiques régionales doivent être assurées par une coopération entre communes. Cette coopération vise à constituer un syndicat intercommunal gestionnaire d'une ou de plusieurs zones d'activités économiques régionales.

La coopération intercommunale est considérée comme existante lorsque les délibérations concordantes des conseils communaux ont été transmises au ministre de l'Intérieur conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

#### **Chapitre IV – Zones d'activités économiques communales**

**Art. 7.** Sans préjudice des objectifs fixés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources ainsi qu'à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la désignation de nouvelles zones ou le fait de procéder à l'extension de zones d'activités économiques communales existantes conformément aux articles 11 et 12 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général ne sont possibles que lorsque ces désignations ou ces extensions remplissent les conditions cumulatives suivantes :

- a) elles s'intègrent dans le tissu urbain existant et permettent de renforcer la mixité des fonctions dans la ou les localité(s) ou partie(s) de localité(s) ;
- b) elles ne contribuent pas au mitage manifeste du paysage ;
- c) elles ne contribuent pas à une disproportion manifeste entre les surfaces destinées principalement à l'habitation et celles destinées aux zones d'activités économiques communales.

Sans préjudice des objectifs de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 18 juillet 2018 ainsi que de l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004, la désignation de nouvelles zones ou le fait de procéder à l'extension de zones d'activités économiques communales sont également possibles si elles ont pour objet de garantir la pérennité d'activités économiques existantes au niveau local ou la réaffectation d'un site déjà urbanisé.

**Art. 8.** Les zones d'activités économiques communales existantes, telles qu'énumérées à l'annexe 2 et représentées graphiquement à l'annexe 4, sont à reclasser en tant que « zone verte » au sens de l'article 27 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu d'un plan d'aménagement général d'une commune.

#### **Chapitre V – Artisanat et industrie légère**

**Art. 9.** Les modes d'utilisation du sol au sein des zones d'activités économiques régionales et communales du type 1 peuvent être précisés sans pour autant que l'artisanat ou les activités industrielles légères ne puissent être exclues.

#### **Chapitre VI – Mise en œuvre des zones superposées du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » par le plan d'aménagement général**

**Art. 10.** (1) Les zones superposées au sens de l'article 20, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire sont reprises dans la partie graphique et dans 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 d'activités économiques nationales existantes et projetées ainsi que des zones d'activités spécifiques nationales existantes et projetées, seuls le maintien et la désignation des zones de base définies aux articles 14 et 15 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune sont autorisés.

À l'intérieur des zones d'activités économiques régionales existantes et projetées, seuls le maintien et la désignation de la zone de base définie à l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune sont autorisés.

À l'intérieur des zones d'activités économiques communales existantes à reclasser, seule la désignation des catégories 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 est autorisée.

La désignation des zones de base définies aux articles 19, 20 et 22 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'activités économiques nationales et spécifiques nationales existantes et projetées et des zones d'activités économiques régionales existantes et projetées.

La désignation des catégories 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 peut être autorisée à l'intérieur des zones d'activités économiques nationales, existantes et projetées, des zones d'activités spécifiques nationales, existantes et projetées ainsi que des zones d'activités économiques régionales, existantes et projetées 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 de toutes les zones superposées du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », la désignation des zones superposées définies aux articles 28 à 37 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est autorisée.

## **Chapitre VII – Droit de préemption**

**Art. 11.** 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, aux communes concernées et aux syndicats de communes en charge de la gestion de zones d'activités économiques régionales pour l'acquisition des terrains ou ensembles de terrains regroupés tels qu'indiqués dans l'annexe 5.

## **Chapitre VIII – Dispositions abrogatoires**

**Art. 12.** Sont abrogés :

- le règlement grand-ducal du 25 août 1978 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays ;
- le règlement grand-ducal du 26 novembre 1979 déclarant obligatoire le complément de plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays ;

- le règlement grand-ducal du 8 avril 1988 déclarant obligatoire le deuxième complément du plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays – aménagement du site « Haneboesch » à Differdange ;
- le règlement grand-ducal du 3 juillet 2015 déclarant obligatoire la modification ponctuelle du plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 25 août 1978 ;
- le règlement grand-ducal du 1er décembre 2017 déclarant obligatoire la modification ponctuelle du plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 25 août 1978 ;
- le règlement grand-ducal du 21 mai 2019 rendant obligatoire la modification du deuxième complément de plan d'aménagement partiel portant création d'une zone industrielle à caractère national « Haneboesch » à Differdange/Sanem déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 8 avril 1988 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel portant création de la zone industrielle à caractère national « Haneboesch » à Differdange/Sanem ;
- le règlement grand-ducal du 2 février 1981 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans les régions du pays autre que le sud du pays ;
- le règlement grand-ducal du 19 avril 1982 déclarant obligatoire la modification de la délimitation de la zone industrielle à caractère national de Wiltz ;
- le règlement grand-ducal du 31 mai 1999 déclarant obligatoire la modification du plan d'aménagement partiel déclaré obligatoire par règlement grand-ducal 2 février 1981 ;
- le règlement grand-ducal du 7 octobre 2016 déclarant obligatoire la modification du plan d'aménagement partiel déclaré obligatoire par règlement grand-ducal 2 février 1981 ;
- le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> décembre 2017 déclarant obligatoire une quatrième modification du plan d'aménagement partiel déclaré obligatoire par règlement grand-ducal 2 février 1981 ;

## **Chapitre IX – Dispositions finales**

**Art. 13.** La partie graphique du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » reprise aux annexes 3 à 5 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. 14.** Notre Ministre de l'Aménagement du territoire, Notre Ministre de l'Économie 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 d’activités économiques nationales existantes et projetées, des zones d’activités spécifiques nationales existantes et projetées et des zones d’activités économiques régionales existantes et projetées**

	Nom de la zone	nationale / régionale / spécifique nationale	existante/ nouvelle / extension	ha
1	Bettembourg (Krakelshaff)	nationale	existante	24,2
4	Bettembourg (Scheleck V)	nationale	existante	17,1
5	Bettembourg/Dudelange (Eurohub-Sud) – „Zone logistique”	spécifique nationale	existante	52,9
7	Bettembourg/Dudelange (Scheleck IV) – „Zone logistique”	spécifique nationale	existante	33,4
8	Bettembourg/Dudelange (Wolser - extension ouest)	nationale	extension	11,2
9	Bettembourg/Dudelange (Wolser)	nationale	existante	116,7
10	Betzdorf – „Zone audiovisuelle et de télécommunications”	spécifique nationale	existante	23,5
11	Contern (Weiergewan) – „Zone logistique”	spécifique nationale	existante	22,2
12	Differdange/Sanem (Hahnebësch)	nationale	existante	52,5
13	Dudelange (Koibestrachen) - „Technologies de la Santé et Technologies de l’Information et des Communications”	spécifique nationale	nouvelle	9,8
14	Dudelange (Riedchen)	nationale	existante	41,0
15	Echternach	nationale	existante	29,4
16	Echternach	régionale	existante	11,4
17	Echternach (Schmatzuecht)	régionale	nouvelle	6,2
18	Ehlerange (Crassier)	nationale	nouvelle	34,7
19	Ehlerange (ZARE-est)	régionale	existante	24,0
20	Ehlerange (ZARE-ouest)	régionale	existante	19,7
21	Ellange-Gare (Triangle Vert)	régionale	existante	30,4
22	Ellange-Gare (Triangle Vert)	régionale	extension	44,5
23	Erpeldange/Diekirch (Fridhaff)	régionale	nouvelle	59,1
24	Esch-sur-Alzette (a Sommet)	régionale	existante	7,1
25	Eselborn/Lentzweiler	régionale	existante	45,1
26	Eselborn/Lentzweiler	régionale	extension	34,0
27	Fischbach/Clervaux	régionale	nouvelle	14,1
28	Foetz	nationale	existante	26,8
29	Foetz	régionale	nouvelle	3,4
30	Grass	régionale	existante	27,0
31	Grass	régionale	extension	7,5
32	Grevenmacher (Potaschbiërg)	régionale	existante	47,3

33	Grevenmacher (Potaschbierg)	régionale	extension	32,1
34	Heffingen	régionale	nouvelle	5,4
35	Heiderscheid	régionale	nouvelle	6,0
36	Hosingen	régionale	existante	20,9
37	Käerjeng (Robert Steichen)	nationale	existante	94,2
38	Luxembourg Boulevard Merl	régionale	nouvelle	24,7
39	Luxembourg/Strassen	régionale	nouvelle	22,0
40	Mersch (Mierscherbierg)	régionale	nouvelle	20,3
41	Mertert	régionale	existante	7,3
42	Mertert (port) / Grevenmacher- „Zone portuaire“	spécifique nationale	existante	48,2
43	Moersdorf	régionale	nouvelle	3,4
44	Niederanven/Schuttrange	régionale	nouvelle	26,5
45	Nothum	régionale	nouvelle	14,0
46	Rambrouch (Riesenhaff)	régionale	existante	5,8
47	Rambrouch (Riesenhaff)	régionale	extension	5,2
48	Redange-sur-Attert	régionale	existante	9,4
49	Redange-sur-Attert	régionale	extension	6,8
50	Rodange (au Grand Bis)	nationale	existante	5,0
51	Rodange (au Grand Bis)	régionale	existante	14,5
52a	Rodange (PED)	nationale	existante	40,0
52b	Rodange (PED)	régionale	existante	6,3
53	Sanem (Gadderscheier-ouest)	nationale	extension	16,0
54	Sanem (Gadderscheier)	nationale	existante	59,4
55	Sanem (Op den Ässen)	régionale	nouvelle	16,0
56	Schifflange (Herbett)	régionale	nouvelle	13,6
57	Troisvierges (a Stackem)	régionale	existante	22,6
59	Wiltz	nationale	existante	21,5
60	Wiltz (Salzbaach)	régionale	existante	24,2
61	Mamer (Windhof)	régionale	nouvelle	13,4
62	Koerich (Windhof)	régionale	nouvelle	5,8

#### **Annexe 2 – Liste des zones d’activités économiques communales existantes à reclasser**

- Bissen (Peizenäcker)
- Hobscheid
- Schuttrange (Fetschefeld)

**Annexe 3 – Plans à l’échelle 1:2 500 indiquant des zones d’activités économiques nationales, des zones d’activités spécifiques nationales et des zones d’activités régionales existantes et projetées sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l’Administration du cadastre et de la topographie.**

**Annexe 4 – Plans à l’échelle 1:2 500 indiquant des zones communales existantes à reclasser suivant les prescriptions du plan directeur sectoriel « zones d’activités économiques » sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l’Administration du cadastre et de la topographie.**

**Annexe 5 – 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 de l'Économie*

Étienne Schneider

*Le Ministre des Finances*

Pierre Gramegna



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de l'Énergie et de  
l'Aménagement du territoire

Département de l'aménagement  
du territoire

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 donné<sup>1</sup> plusieurs des objectifs de l'article 1<sup>er</sup>, 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 procédure<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 suivants<sup>3</sup> :

- 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 ministre<sup>4</sup>. 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 modestes<sup>5</sup>, voire néant.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Article 27 (2) de la loi précitée du 17 avril 2018.

<sup>5</sup> 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<sup>er</sup>, alinéa 1 de la loi du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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 indemnité<sup>6</sup>.

Enfin, le droit de demander indemnisation en raison des servitudes se prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PDS<sup>7</sup>.

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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 terrain<sup>8</sup>.

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)<sup>9</sup>.

## **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.

<sup>8</sup> Par exemple, par le biais de zones superposées instaurant un "phasage"

<sup>9</sup> 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'État<sup>10</sup> 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

---

<sup>10</sup> 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 schématique<sup>11</sup> 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.

---

<sup>11</sup> 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								
	<b>Total avec préfinancement ZAR</b>	<b>1786</b>		<b>849</b>		<b>537</b>		<b>611</b>		<b>412 891 658€</b>
	<b>Total sans préfinancement ZAR</b>	<b>607</b>		<b>387</b>		<b>98</b>		<b>373</b>		<b>215 847 134€</b>