



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



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Environnement, du Climat
et de la Biodiversité

Rapport triennal de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « paysages »

PSP

Période
2021–2024





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



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Environnement, du Climat
et de la Biodiversité

SOMMAIRE

I. Introduction	04
A. Contexte et objet des plans directeurs sectoriels (PDS)	04
B. Le plan directeur sectoriel « paysages » (PSP)	05
C. Recours	06
II. Les travaux de la commission de suivi relative au PSP	07
III. Conclusions	09
Annexe: Règlement grand-ducal du 10 février 2021 concernant la composition et l'organisation de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « paysages »	10

I. INTRODUCTION

A. Contexte et objet des plans directeurs sectoriels (PDS)

Les plans directeurs sectoriels (PDS) sont des règlements d'exécution de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui ont pour objet de recouvrir la politique d'aménagement du territoire telle que définie dans le Programme directeur d'aménagement du territoire.

Dans ce cadre, quatre PDS « primaires » ayant pour objet de cadrer le développement territorial de façon durable à l'échelle nationale, ont été élaborés dans les domaines du logement, des zones d'activités économiques, des transports et de la protection des paysages. Ils correspondent 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.

Ces quatre PDS ont été respectivement rendu obligatoire par règlement grand-ducal du 10 février 2021. Pour chaque PDS, une commission de suivi, ayant pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan et de proposer, le cas échéant, des modifications, a été instituée.

Le présent rapport s'inscrit dans les missions précitées telles que disposées à l'article 14 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

B. Le plan directeur sectoriel « paysages » (PSP)

Sur base d'une analyse des paysages luxembourgeois, en fonction des orientations retenues pour le plan par le Programme directeur d'aménagement du territoire arrêté le 27 mars 2003, le PSP dresse un cadre réglementaire en définissant trois catégories de zones paysagères multifonctionnelles, de taille variable et, en partie, superposables.

Ces dernières intègrent plusieurs fonctions et valeurs et fonctions paysagères (p. ex. écologie, récréation, production agricole et forestière, esthétique, etc.) dans un zonage poursuivant les objectifs suivants :

1. la sauvegarde et le développement cohérent de grandes entités territoriales peu fragmentées présentant des qualités paysagères extraordinaires et caractéristiques du Luxembourg et ce pour des raisons écologiques et économiques (tourisme, agriculture, sylviculture, etc.) : les zones de préservation des grands ensembles paysagers (GEP) ;

2. la sauvegarde, le développement et la mise en réseau d'espaces ouverts situés entre ou aux environs des plus grandes agglomérations du pays afin de promouvoir la qualité de vie des résidents et de maintenir des espaces ouverts à vocation agricole, tout en assurant la cohérence écologique d'une zone très fragmentée à ses limites extérieures, notamment par des infrastructures de transport : les zones vertes interurbaines (ZVI) ;

3. la limitation de l'urbanisation et la mise en réseau d'espaces ouverts dans des zones urbanisées et dans des zones soumises à des pressions de développement tentaculaire des localités afin d'éviter la création de bandes urbanisées non structurées à une échelle intercommunale, voire régionale : les coupures vertes (CV).

En substance, le PSP, en fonction de la zone concernée, fixe en termes d'aménagement du territoire des interdictions et des restrictions, notamment au niveau d'extensions de zones destinées à être urbanisées ou pour la construction de divers types d'infrastructures linéaires en zone verte. Or, le PSP, dès le moment où il est rendu obligatoire, n'entraîne pas de modification directe d'un PAG en vigueur, mais s'applique, le cas échéant, à des modifications d'un PAG ou à sa refonte générale ainsi qu'à divers projets en zone verte.

Aussi, le PSP prévoit un certain nombre de dérogations aux règles générales dans GEP et les ZVI. Ceci concerne notamment des installations linéaires destinées à remplacer des installations linéaires existantes, la construction d'infrastructures techniques d'approvisionnement ou d'assainissement, la régularisation éventuelle de constructions existantes ou encore la désignation de zones de sports et de loisirs pour des besoins touristiques.

Il en est de même des projets d'utilité publique à réaliser en exécution d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

Les restrictions sont plus strictes à l'intérieur des CV qui concernent une surface moins grande que les GEP et les ZVI. Aucune extension du PAG n'y est possible, et – outre l'agrandissement de constructions existantes – seuls des abris et équipements légers ainsi que d'autres constructions spécifiques peuvent y être autorisés.

Ces prescriptions sont applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages ». Par conséquent, aucune autorisation de bâtir contraire aux prescriptions précitées ne peut être délivrée – exception faite des autorisations de bâtir à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant son entrée en vigueur et celles dont la demande a été introduite avant son entrée en vigueur.

C. Recours

Le règlement grand-ducal précité du 10 février 2021 rendant obligatoire le PSP fait actuellement l'objet de cinq recours en annulation devant le tribunal administratif ; dans trois cas de figure, les parties requérantes sont propriétaires de parcelles superposées d'une coupure verte (CV), tandis que dans les deux autres, les parties requérantes contestent la superposition de leurs parcelles par une zone de préservation des grands ensembles paysagers (GEP).

En mai 2023, le Tribunal administratif a ordonné une mise en intervention des communes territorialement concernées par les litiges précités, à savoir Kopstal, Parc Hosingen, Steinsel, Walferdange et Weiswampach. Les plaidoiries devant le tribunal étant fixés au 11 novembre 2024, le jugement sera probablement prononcé début 2025.



II. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE SUIVI RELATIVE AU PSP

L'article 14 de la loi précitée du 17 avril 2018 dispose que la commission de suivi relative au PSP (ci-après, la « commission ») a pour mission de :

1. guider les communes et les destinataires d'un plan directeur sectoriel dans l'application de ce dernier ;
2. suivre l'évolution des besoins en surfaces de la politique sectorielle concernée et établir une base de données à l'aide d'un « système d'information géographique » (« SIG ») ;
3. proposer des modifications, une mise à jour du plan ou autres mesures adéquates ;
4. faire un rapport au moins tous les trois ans au ministre et aux ministres concernés par l'objet du plan.

Tel que prescrit par le règlement grand-ducal du 10 février 2021 concernant la composition et l'organisation de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « paysages », cette commission interministérielle est co-présidée par un membre représentant respectivement le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions et le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Depuis l'entrée en vigueur des quatre PDS, la commission de suivi relative au PSP (ci-après, la « commission ») s'est réunie deux fois – à savoir le 14 juillet 2021 et le 22 mai 2024.

Lors de cette réunion, il a été mis en exergue qu'il existe des incohérences entre certaines CV désignées par le PSP et les PAG en vigueur des communes territorialement concernées,

en ce que celles-ci se superposent ponctuellement à des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées définies en tant que telles par ces derniers. Lors de ladite réunion, des exemples au niveau du territoire des communes de Bettendorf et de Mondercange ont été présentés.

Étant donné que les CV n'ont pas comme objectif l'interdiction de construire à l'intérieur des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, la commission de suivi s'est mise d'accord qu'une modification du PSP s'impose.

Pour déceler d'éventuelles incohérences entre son PAG et les CV, une analyse comparative a été réalisée par le service « système d'information géographique » du Département de l'aménagement du territoire par le biais de données vectorielles des PAG publiés sur la plate-forme de données luxembourgeoise (portail open data).

En date du 23^{er} mai 2024, 89 PAG ont pu être examinés – ayant mené à un total de 75 superpositions non intentionnées dont le médian ne s'élève qu'à 1,5 mètres carrés ; il s'agit donc toujours de chevauchements de très petite envergure qui toutefois peuvent avoir un impact direct sur les droits des propriétaires concernés.

Ces superpositions peuvent être regroupées en trois catégories, à savoir :

- des erreurs d'appréciation lors de la définition de la délimitation des coupures vertes ;
- des erreurs techniques au niveau cartographique soulevées lors de l'enquête publique menée entre le 14 mai et le 17 septembre 2018 mais dont l'adaptation a été omise pour différentes raisons ;
- l'utilisation de plans cadastraux numérisés (PCN) d'années différentes comme fond de plan des PAG.

Étant donné que beaucoup de communes se trouvaient à ce stade de procédure de refonte de PAG, la commission a estimé qu'il serait a priori judicieux d'attendre que l'ensemble des PAG soit disponible sur le portail open data avant de ne procéder à une rectification totale du PSP en vue de garantir ainsi une parfaite concordance des limites des CV et des zones urbanisées et destinées à être urbanisées des PAG concernés. Dès lors, la rectification du PSP devrait procéder au redressement des erreurs matérielles liées aux deux premiers cas de figure précités, le troisième étant en effet un chevauchement cartographique purement technique lié à l'utilisation d'un PCN plus ancien pour les PAG que pour le PSP et ne remet pas en cause la régularité de la délimitation des coupures vertes en tant que telle.

Or, vu que trois communes ont sollicité le redressement d'incohérences plus substantielles du PSP au niveau de leur territoire afin de ne pas empêcher la réalisation de projets sur des terrains d'ores et déjà classés en tant que zone ur-

banisée ou destinée à être urbanisée – et après vérification qu'il n'existe pas d'autres erreurs substantielles nécessitant d'être redressées dans l'immédiat – la commission a proposé au ministre de l'Aménagement du territoire de procéder à court terme à une modification ponctuelle de la partie graphique du PSP au sens de l'article 13 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire – et ce à la hauteur du territoire des communes de Bettendorf, Mondercange et Kayl.

Cette dernière, rendue obligatoire par règlement grand-ducal du 25 mai 2023 rendant obligatoire une modification ponctuelle du plan directeur sectoriel « paysages » rendu obligatoire par le règlement grand-ducal du 10 février 2021, a procédé au redressement de ces erreurs matérielles visées par le biais de modifications apportées sur la partie graphique à l'annexe 2, c) du règlement précité du 10 février 2021.



III. CONCLUSIONS

La commission estime qu'il s'avère judicieux de reprendre l'analyse comparative menée fin 2021 une fois que la majorité des refontes de PAG sera achevée afin de pouvoir décerner les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées superposées par erreur d'une coupure verte. Attendre que tous les PAG du Grand-Duché soient achevés représente un délai trop long et ineffectif. Dès lors, une prochaine analyse pourrait idéalement être achevée pour la deuxième moitié de l'année 2025 avec le but concret de lancer un projet de modification pour fin 2025.

Par la suite, la commission propose de réévaluer dans le cadre de ses prochains rapports triennaux si de nouvelles adaptations de la même nature s'avèrent nécessaires. D'effets juridiques négligeables car n'ayant pas d'impact sur la propriété privée, de telles adaptations favorisent essentiellement la cohérence entre les plans d'aménagement communaux et étatiques. Dans cet ordre d'idées, il sera également évalué si le recours à la procédure de modification ponctuelle du PSP est approprié.

Journal Officiel du Grand-Duché du Luxembourg

MÉMORIAL A – N° 145 du 25 février 2021

Règlement grand-ducal du 10 février 2021 concernant la composition et l'organisation de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « paysages ».

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

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

Vu les avis de la Chambre des Métiers du 10 octobre 2019, de la Chambre de Commerce du 9 décembre 2019 et du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises du 23 août 2019 ;

L'avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ayant également été demandés ;

Notre Conseil d'État entendu ;

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

Arrêtons :

Art. 1^{er}.

Il est institué une commission de suivi, désignée ci-après la « commission », chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel « paysages » conformément à l'article 14 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Art. 2.

1. La composition de la commission, qui inclut quatorze membres effectifs, est arrêtée comme suit :

- deux représentants du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ;
- deux représentants du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ;
- deux représentants du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant l'Économie dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant les Transports dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant la Culture dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant l'Énergie dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant le Logement dans ses attributions ;
- un représentant du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

Pour chaque membre effectif, un membre suppléant est désigné.

En cas d'empêchement, le membre effectif est remplacé par son suppléant.

2. Les représentants, membres effectifs et leurs suppléants, sont nommés par le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, ci-après désigné le « ministre », sur proposition du ministre du ressort concerné.
3. Les membres de la commission, effectifs et suppléants, sont nommés pour une durée de cinq années. En cas de fin anticipée d'un mandat, le nouveau titulaire, nommé selon les modalités établies au paragraphe 2, termine le mandat du membre qu'il remplace.

Art. 3.

1. La présidence de la commission est assurée par deux co-présidents.
Le ministre désigne un co-président parmi les membres effectifs le représentant et un autre co-président, sur proposition du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions parmi les membres effectifs le représentant.
2. Les réunions de la commission ont lieu au moins deux fois par an sur convocation des deux co-présidents. L'ordre du jour est fixé par les deux co-présidents. Les débats ainsi que les travaux sont dirigés, en alternance, par l'un des deux co-présidents.

Art. 4.

La commission est assistée d'un secrétariat administratif exercé par un fonctionnaire ou employé du ministère ayant l'Aménagement du territoire dans ses compétences. Il est désigné par le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses compétences. Il est entre autres chargé de la convocation des réunions, de l'expédition de la convocation des réunions, de la préparation des documents de séance ainsi que de la rédaction des rapports.

Art. 5.

Sur désignation des deux co-présidents, la commission peut avoir recours à des experts externes ou se faire assister par des représentants d'autres ministères et administrations de l'État.

Art. 6.

Notre ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions et Notre ministre ayant l'Environnement, le Climat et le Développement durable dans ses attributions sont chargés, chacun pour ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.



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



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Environnement, du Climat
et de la Biodiversité