

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

Commentaire des articles

Chapitre I - Dispositions générales, définitions, et objectif

Ad article 1er – Dispositions générales

L'article 1er 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 « paysages » (PSP) comporte une partie écrite d'ordre purement rédactionnel d'une part et une partie graphique (plans) d'autre part.

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

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

Ad article 2 – Définitions

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

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

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

La définition du terme « paysage » est issue de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, adoptée par la loi du 28 juillet 2017 portant approbation du Protocole portant amendement à la Convention européenne sur les paysages, fait à Strasbourg le 15 juin 2016 (la « Convention européenne sur les paysages », dont l'intitulé a été modifié suite au Protocole

précité, était initialement ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000 et approuvée par une loi du 24 juillet 2006 au niveau interne).

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

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

Ad article 3 – Annexes

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

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

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

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

Ad article 4

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

- les zones de préservation des grands ensembles paysagers,
- les zones vertes interurbaines,
- les coupures vertes.

Chapitre II – Zones de préservation des grands ensembles paysagers

Ad article 5

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

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

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

Ad article 6

Ad paragraphe 1^{er}

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

Ad paragraphe 2

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

- les nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol, érigées de manière groupée et de sorte à jouxter des tracés d'installations similaires préexistantes (« Bündelung »), réduisant ainsi les risques de fragmentations supplémentaires ;
- les nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol qui remplacent des installations préexistantes du même type, permettant ainsi de ne pas aggraver les effets de fragmentation existants ;
- les pistes cyclables, les chemins piétonniers, les chemins ruraux et forestiers, constituant des infrastructures à effet de fragmentation négligeable ;
- les accès de secours vers des zones d'activités économiques et des zones de bâtiments et d'équipements publics, évitant, le cas échéant, des problèmes de sécurité dans les zones en question, les effets de fragmentation des infrastructures pouvant être jugés de faible envergure à l'échelle des grands ensembles paysagers.

Ad paragraphe 3

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

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

A titre d'exemple, une ligne à haute tension permettant de diversifier l'approvisionnement en énergie électrique faisant partie d'un plan directeur sectoriel ou les projets prioritaires à réaliser en exécution du plan directeur sectoriel « transports » adopté en vertu de la loi 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire peuvent être autorisés sur base de l'article 6, paragraphe 3 du PSP.

Ad article 7

Ad paragraphe 1^{er}

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

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

Ad paragraphe 2

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

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

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

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

Ad article 8

L'activité agricole est omniprésente au sein des zones vertes des zones de préservation des grands ensembles paysagers. Si elle contribue au maintien du caractère paysager spécifique des zones de préservation des grands ensembles paysagers, elle peut également l'affecter par la construction d'exploitations ou de bâtiments agricoles en zone verte, d'autant plus que le contexte économique actuel exige un agrandissement continu des exploitations agricoles. En vue de maintenir la cohérence des grands ensembles paysagers et de limiter l'impact visuel de telles constructions sur le paysage, les autorisations requises au titre de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources doivent veiller à ce que le choix du site d'implantation ne compromette pas les qualités paysagères et ne porte pas sur des sites critiques.

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

Chapitre III – Zones vertes interurbaines

Ad article 9

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

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

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

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

Ad article 10

Tout comme dans le cadre des zones de préservation des grands ensembles paysagers, la zone verte interurbaine a comme principale restriction d'interdire en zone verte des

fragmentations supplémentaires par des infrastructures linéaires. Il convient par conséquent de se référer aux commentaires formulés ad article 6, alors que l'approche est identique.

Ad article 11

Ad paragraphe 1

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

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

Ad paragraphe 2

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

Ad article 12

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

Chapitre IV – Coupures vertes

Ad article 13

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

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

En tout, le PSP établit 48 coupures vertes.

Ad article 14

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

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

Ad article 15

Ad paragraphe 1

Certains types de constructions peuvent être autorisés en zone verte sur base de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, sans que cela ait pour conséquence que les terrains sur lesquels sont érigées les constructions soient classés par le PAG en zone destinée à être urbanisée. Pour éviter des incertitudes par rapport au statut des coupures vertes, il est précisé qu'elles continuent à être régies par le régime de la zone verte selon la loi précitée.

Ad paragraphes 2 et 3

Certaines constructions autorisables en zone verte peuvent cependant atteindre une taille conséquente et risquent d'avoir un impact négatif sur les objectifs visés par les coupures vertes. Par conséquent, le PSP limite les constructions potentiellement autorisables en zone verte à l'intérieur des coupures vertes. Ainsi, si généralement toute nouvelle construction y est interdite, certaines exceptions sont arrêtées par le PSP, à savoir des abris légers, des équipements de moindre envergure (par exemple un bassin de rétention, des bancs), des pistes cyclables et des infrastructures linéaires à réaliser en exécution du plan directeur sectoriel « transports » rendu obligatoire par règlement grand-ducal sur base de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

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

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

Ad paragraphe 4

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

modifiée du 19 janvier 2004.

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

Ad article 16

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

Les GEP aussi bien que les ZVI ainsi que les CV sont repris dans la partie écrite et dans la partie graphique du PAG par le biais de l'article 38 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Chapitre VI : Dispositions finales

Ad article 17

Sans commentaires.

Ad article 18

Formule exécutoire.