

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

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

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

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

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

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

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

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

Vu la fiche financière ;

Vu l'avis du ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions et les avis des autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement, rendus sur base de l'article 6, paragraphe 3 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

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

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

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

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

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

Vu l'avis du ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions et les avis des autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement, rendus sur base de l'article 7, paragraphe 2 de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

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

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

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

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

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

Notre Conseil d'État entendu ;

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

Arrêtons :

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre II – Zones de préservation des grands ensembles paysagers

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

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

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

(2) Par exception, peuvent être autorisés :

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

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

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

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

(2) Par exception, peuvent être approuvées :

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

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

Chapitre III – Zones vertes interurbaines

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

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

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

(2) Par exception, peuvent être autorisés :

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

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

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

(2) Par exception, peuvent être approuvées :

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

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

Chapitre IV – Coupures vertes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre VI – Dispositions finales

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

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

Art. 19. Notre Ministre de l'Aménagement du territoire, Notre Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et Notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

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

Les grands ensembles paysagers :

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

Les zones vertes interurbaines :

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

Les coupures vertes :

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

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

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

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

Henri

Le Ministre de l'Aménagement du territoire

Claude Turmes

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

Carole Dieschbourg

Le Ministre des Finances

Pierre Gramegna

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

Exposé des motifs

I. Considérations générales

1°) Introduction

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

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

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

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

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

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

2°) Processus d'élaboration

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

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

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

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

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

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

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

4°) Les effets des prescriptions du PDS

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

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

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

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

5°) La partie graphique du PDS

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

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

6°) Les servitudes provisoires

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

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

7°) Les commissions de suivi

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

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

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

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

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

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

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

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

²Source STATEC (mars 2018) :

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

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

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

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

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

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

- de définir des coupures à l'urbanisation ;
- d'actualiser et de délimiter les zones vertes interurbaines et les paysages à protéger ;
- de définir une hiérarchie claire entre les différents statuts de protection ;
- d'attribuer un cadre réglementaire aux différents types de zonages ;
- de définir des espaces de liaisons ;
- d'assurer la mise en place d'un réseau des espaces naturels cohérents ;
- de proposer des mesures à caractère non contraignant destinées à promouvoir le développement durable du réseau en question afin d'en garantir la pérennité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.4. La structure et le fonctionnement du PSP

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

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

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

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

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

1. Les dispositions réglementaires de la partie écrite du PSP

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

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

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

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

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

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

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

2. La partie graphique du PSP

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

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

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

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

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

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

II.6. Le processus d'élaboration du PSP

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

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

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

III. L'évaluation environnementale stratégique (EES)

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

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

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

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

Commentaire des articles

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

Ad article 1^{er} – Dispositions générales

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

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

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

Ad article 2 – Définitions

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

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

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

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

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

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

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

Ad article 3 – Annexes

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

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

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

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

Ad article 4

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

- les zones de préservation des grands ensembles paysagers,

- les zones vertes interurbaines,
- les coupures vertes.

Chapitre II – Zones de préservation des grands ensembles paysagers

Ad article 5

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

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

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

Ad article 6

Ad paragraphe 1^{er}

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

Ad paragraphe 2

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

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

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

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

Ad paragraphe 3

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

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

Ad article 7

Ad paragraphe 1^{er}

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

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

Ad paragraphe 2

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

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

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

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

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

Ad article 8

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

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

Chapitre III – Zones vertes interurbaines

Ad article 9

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

lesquels le Programme directeur d'aménagement du territoire.

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

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

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

Ad article 10

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

Ad article 11

Ad paragraphe 1

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

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

Ad paragraphe 2

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

Ad article 12

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

Chapitre IV – Coupures vertes

Ad article 13

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

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

En tout, le PSP établit 48 coupures vertes.

Ad article 14

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

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

Ad article 15

Ad paragraphes 1 à 4

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

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

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

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

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

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

Ad article 16

Ad paragraphe 1

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

Ad paragraphe 2

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

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

Ad article 17

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

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

Chapitre VI – Dispositions finales

Ad article 18

Sans commentaires.

Ad article 19

Formule exécutoire.