

Projet de règlement grand-ducal

déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages »

Exposé des motifs

I. Considérations générales

Les plans directeurs sectoriels primaires, dont fait partie le Plan directeur sectoriel « paysages » (ci-après en abrégé « PSP »), sont des règlements d'exécution de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Ces plans directeurs sectoriels primaires recouvrent la politique d'aménagement du territoire telle qu'arrêtée par le programme directeur d'aménagement du territoire 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. La mise en œuvre du programme directeur s'effectue par application des différents instruments prévus par la loi précitée du 30 juillet 2013, et, en premier lieu, par les plans directeurs sectoriels primaires.

Ces plans, élaborés dans les domaines des transports, du logement, des paysages et des zones d'activités économiques, concernent les quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire – à savoir le développement urbain et rural, celui de l'économie, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. Ils ont un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol à l'échelle nationale et constituent, par conséquent, des instruments permettant de cadrer le développement spatial durable du Luxembourg à moyen et long terme.

Par ailleurs, les plans directeurs sectoriels primaires s'inscrivent dans les approches préconisées au niveau européen dans le cadre de la politique de cohésion territoriale, inscrite dans le traité de Lisbonne. Ainsi, ils respectent les préceptes, principes et objectifs de l'agenda territorial 2020 de l'Union européenne ainsi que de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable.

Etant donné que certaines dynamiques territoriales ne s'arrêtent pas aux frontières étatiques, plusieurs aspects des plans directeurs sectoriels primaires s'insèrent également dans un contexte transfrontalier et grand-régional plus large. Leurs effets réglementaires demeurent, bien entendu, limités aux frontières luxembourgeoises.

Ces quatre plans primaires ont fait l'objet d'un intense processus de concertation inter-plans sectoriels, tant au niveau technique que politique, de manière à en assurer une parfaite cohérence dans le respect de l'approche intégrative de l'IVL.

En outre, ces plans ont été soumis à une évaluation environnementale stratégique (EES) qui constitue un processus systématique visant à évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme proposé, de manière à s'assurer qu'elles sont pleinement prises en compte au stade le plus précoce du processus de décision aux côtés des considérations économiques et sociales.

L'EES fournit des recommandations qui rétroagissent dans le processus de planification de manière à en optimiser les impacts environnementaux (minimisation des conséquences négatives et amélioration des effets positifs).

De plus, dans le respect de l'approche intégrée et afin d'optimiser l'interaction entre les plans, les EES des quatre plans directeurs sectoriels primaires ont été effectuées en parallèle. Cette façon de procéder a non seulement permis d'optimiser le processus de concertation inter-plans, mais a également favorisé l'encadrement et la structuration de l'ensemble de la démarche en regroupant les différents processus d'élaboration des quatre plans sous un chapeau commun.

L'objet central des quatre plans est d'établir des dispositions réglementaires permettant de cadrer la planification du développement territorial aux niveaux subséquents. A cette fin, les dispositions réglementaires des plans ont été déclinées sous forme de prescriptions ou de recommandations. Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

L'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 impose des délais et des modalités de mise en conformité du plan d'aménagement général d'une commune avec les plans directeurs sectoriels.

Avant de statuer, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

De plus, il est renvoyé au commentaire de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 pour les détails des modalités techniques de la mise en conformité du PAG et des PAP avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

Il y a lieu de rappeler que les plans directeurs sectoriels primaires constituent des instruments de planification à l'échelle nationale et, qu'en toute logique, ceux-ci ne sont pas précisés à l'échelle cadastrale. Ceci s'explique tout d'abord par l'impossibilité technique d'élaborer, pour l'ensemble du pays, des plans ayant une précision parcellaire. De plus, une telle approche, dite « top-down », irait à l'encontre d'un instrument de planification étatique étant donné que les communes doivent garder une certaine marge de manœuvre au niveau de leur application. En effet, les administrations communales sont les autorités les mieux placées pour déterminer avec précision la mise en œuvre locale des plans. Ainsi, pour permettre aux communes de superposer les zones et couloirs réservés par les plans directeurs sectoriels primaires et afin de faciliter la mise en conformité du PAG avec les plans en question, un outil informatique « SIG Géoportail » sera mis en place.

Lors de la transposition des parties graphiques des plans directeurs sectoriels primaires dans leurs PAG, les communes rencontreront très probablement des parcelles situées sur la limite d'une zone ou d'un couloir réservé, sans qu'elles puissent déterminer avec certitude si cette parcelle est affectée

ou non par les dispositions du plan directeur sectoriel. Dans ce cas s'applique nécessairement la prudence. Au cas où il ne peut être déterminé avec certitude si une parcelle est touchée par une servitude ou non, la prudence impose le refus d'une telle autorisation, jusqu'à clarification de la situation qui interviendra au plus tard au moment de la mise en conformité du PAG avec le plan directeur sectoriel primaire en question.

Comme les affectations de terrains ou ensembles de terrains susciteront des spéculations foncières dès que les projets de plans seront publiés, l'exécution des plans directeurs sectoriels primaires déclarés obligatoires est d'utilité publique. De ce fait, en cas d'expropriation, la valeur des terrains concernés est gelée à une valeur telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Tout comme les autres plans directeurs sectoriels primaires, le projet de PSP est adopté conformément à la procédure définie à l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Il est soumis aux communes ainsi qu'au conseil supérieur de l'aménagement du territoire qui disposent d'un délai de quatre mois pour rendre leur avis. En même temps, il est procédé à une enquête publique. En effet, dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés. Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er. Ensuite, le projet de PSP fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés. Le plan directeur sectoriel, après délibération du Gouvernement en conseil, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et est publié au Mémorial.

En raison de l'évolution permanente des conditions générales de base, les plans directeurs sectoriels n'ont pas été conçus comme des instruments de planification figés, mais comme un cadre normatif susceptible d'être adapté aux évolutions des prémisses de base.

La mise en place d'un suivi continu des plans directeurs sectoriels primaires permettra d'observer et d'analyser les évolutions qui se feront au cours du temps. Selon besoin, les plans directeurs sectoriels primaires pourront alors être modifiés, le cas échéant à travers des modifications ponctuelles. Au cas où certaines évolutions auront un impact sur plusieurs plans, des modifications simultanées pourront également être réalisées.

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 conséquence :

- 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 2009 la surface bâtie a triplée au Luxembourg². 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 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 celles des vergers de 58,5 %) en faveur de biotopes secondaires, caractérisés par une diversité biologique amoindrie.

Considérant que le Luxembourg connaîtra à l'avenir un développement urbanistique, démographique (croissance annuelle de la population de 1.5% sur les 10 dernières années³) et infrastructurel considérable, toutefois 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'évaluation environnementale stratégique des plans précités: « Für alle genannten Schutzgüter kann jedoch festgestellt werden, dass die Festlegungen des PSP zum Schutz der Schutzgüter beitragen und

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

²Source STATEC :

http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=137&IF_Language=fra&MainTheme=1&FldrName=1

³ Source STATEC: <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/rp2011/2012/02-12-evolution/index.html>

somit minderd gegenüber den potenziellen negativen Wirkungen der anderen « Plans sectoriels » wirken »⁴.

II.2. Les missions principales du plan directeur sectoriel « paysages »

D'après la loi précitée du 30 juillet 2013, les plans directeurs sectoriels précisent et rendent opérationnel le programme directeur soit pour une partie déterminée, soit pour la totalité du territoire national. Ils comportent une partie écrite et graphique et concernent un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales pour le(s)quel(s) ils intègrent et précisent les options nationales et les programmations sectorielles dont ils assurent la coordination. D'après le programme directeur d'aménagement du territoire, adopté par le Gouvernement le 27.3.2003, le plan directeur sectoriel « paysages » a comme objectif :

- 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.

II.3. Le cadre conceptuel défini par le programme directeur d'aménagement du territoire

L'élaboration du plan directeur sectoriel « paysages » a été guidée par le programme directeur d'aménagement du territoire, et notamment par les objectifs politiques et prioritaires suivants ainsi que par les mesures y relatives :

- Objectif politique I (environnement et ressources naturelles, p. 119)

« conserver, restaurer et développer sur l'ensemble du territoire et à long terme la faculté des espaces naturels à remplir leurs fonctions écologiques, en plus de leurs fonctions sociales et économiques »

Mesures y relatives (extrait) :

- maintenir les espaces naturels libres ;
- appliquer la protection, la revitalisation et le développement des paysages en tant que stratégie de soutien au maintien de la biodiversité ;
- identifier et valoriser les potentialités et fonctions sociales des paysages ;

⁴ Strategische Umweltprüfung zur Aufstellung der Plans Sectoriels, 2014, Kapitel : Zusammenfassung der SUP, Kumulative Wirkungen der vier Plans Sectoriels

- Objectif politique III (environnement et ressources naturelles, p. 119)

« sauvegarder et développer les secteurs à haute valeur écologique et assurer leur intégration dans un réseau écologique fonctionnel »

Mesures y relatives (extrait) :

- maintenir l'intégrité des espaces naturels faiblement morcelés ;
- mettre en réseau les espaces naturels luxembourgeois, dans le contexte du réseau naturel pan-européen ;
- favoriser l'intégration des réseaux écologiques dans l'occupation du sol par une planification territoriale coordonnée.

Afin d'assurer une mise en œuvre coordonnée de ses objectifs politiques, le programme directeur a adopté un concept spatial schématique pour le développement territorial futur, sans pour autant vouloir anticiper en détail les plans directeurs sectoriels (p. 127). Y sont d'une importance particulière l'introduction du système des centres de développement et d'attraction ainsi que l'identification d'espaces d'action en milieu urbain : Luxembourg-Ville (espace à structurer), l'agglomération de la Région Sud (espace à régénérer) et la Nordstad (espace à développer).

Parallèlement, le programme directeur associe l'évolution dynamique des agglomérations à la sauvegarde de grands espaces libres ayant une fonction récréative en milieu rural – notamment par le biais de parcs naturels existants ou projetés – ainsi que par l'identification de « zones vertes interurbaines », d'espaces à vocation récréative et de barrières à l'urbanisation à l'intérieur ou aux environs des agglomérations. Afin de garantir la préservation de l'environnement naturel et des paysages, la création d'un réseau de zones protégées et de corridors écologiques est incitée, servant également les efforts de conservation de la biodiversité sur le plan national et européen.

II.4. Les orientations stratégiques à la base du plan directeur sectoriel « paysages »

Mis à part les orientations du programme directeur, le plan directeur sectoriel « paysages » 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 la Convention européenne des paysages et la Convention sur la diversité biologique, ratifiées par une loi du 21 juillet 2006, respectivement la loi du 4 mars 1994. Sur cette base, le plan directeur sectoriel « paysages » 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, signée et ratifiée par le Luxembourg par la loi du 24 juillet 2006 portant approbation de la Convention européenne du paysage, et qui pose de nouveaux défis aux pratiques de l'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 et 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 et développe la continuité écologique à une échelle paysagère pour préserver la diversité biologique et les fonctions écologiques.

La dimension écologique des paysages fait l'objet de nombreux documents stratégiques internationaux et nationaux. La Convention sur la diversité biologique vise la mise en œuvre d'un concept général et intégratif à l'approche écosystémique pour le développement des paysages et dispose dans l'objectif 2 de son nouveau plan stratégique 2011-2020 que « D'ici à 2020 au plus tard, les valeurs de la diversité biologique auront été intégrées dans les stratégies et les processus de planification nationaux et locaux de développement (...) ». Dans cette même logique, le Plan national pour la protection de la nature (PNPN), adopté par le Gouvernement le 11 mai 2007, retient entre autres la mesure prioritaire suivante, à savoir « la conservation et le rétablissement de la continuité écologique des paysages ». Par ailleurs, l'article 10 de la directive « Habitats » précise que « là où ils l'estiment nécessaire, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement et notamment en vue d'améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, les Etats membres s'efforcent d'encourager la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages ». Finalement, la stratégie communautaire pour la diversité biologique⁵ met en exergue la préservation des écosystèmes et de leurs services grâce notamment à la mise en place d'une infrastructure verte et le rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés, sous l'égide d'une vision commune à l'horizon 2050 visant la protection, l'évaluation et le rétablissement de la biodiversité et des services écosystémiques qui en découlent afin qu'ils continuent à contribuer à la prospérité économique. L'approche écosystémique sous-entend que la conservation de la diversité biologique prenne une dimension territoriale de manière à conserver et développer la cohérence paysagère sur l'ensemble du territoire.

⁵ Communication from the Commission: Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020 (COM(2011) 244)

II.5. 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 sur base de critères essentiellement qualitatifs, considérant que la définition de critères quantitatifs est difficile, voire impossible, et souvent sans réelle plus-value. En effet, l'appréciation de l'impact paysager d'un projet dépend généralement d'une analyse au cas par cas et peut varier en fonction de la qualité du projet concret, mais également en fonction de sa localisation.

Néanmoins, dans un souci de transparence et afin d'améliorer la sécurité planificatrice au niveau de l'aménagement du territoire, le PSP définit par sa partie écrite et graphique une « matrice paysagère » à l'échelle nationale à prendre en compte. Les dispositions du PSP interagissent donc souvent 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 modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, notamment les évaluations des incidences sur l'environnement (article 12) et les autorisations à donner en zone verte ;
- la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, notamment l'étude préparatoire, le plan d'aménagement général (partie écrite et graphique) et la commission d'aménagement ;
- la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, notamment l'évaluation environnementale stratégique relative aux plans d'aménagement général ;
- la loi du 29 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires.

II.5.1. Application des dispositions réglementaires de la partie écrite

D'une manière générale, l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 définit les principes de mise en œuvre des dispositions réglementaires du PSP. Les principales dispositions (les paragraphes (5) à (8)) en sont énoncées sous le point I concernant les considérations générales du présent exposé des motifs. Sur cette base, le PSP définit trois mécanismes de mise en œuvre différents, dont l'applicabilité est précisée dans les articles 27-29.

1. Le PSP, en fonction de la zone concernée, fixe 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. Toutefois, certaines exceptions

permettent de déroger aux règles générales ainsi établies ; ceci est notamment le cas pour les projets dotés d'un intérêt public majeur. Le PSP n'entraîne donc pas de modification directe du PAG mais n'a d'effet que lors de la planification d'un projet contraire aux dispositions du plan.

Pour éviter que les principes de protection paysagère du PSP ne soient contrecarrés avant même l'entrée en vigueur du plan par règlement grand-ducal, ce type de prescription est applicable dès l'entrée en procédure du projet de PSP. Ces prescriptions s'appliquent donc à partir du jour où le projet de plan directeur sectoriel « paysages » est déposé à la maison communale dans une optique « défensive ». Pour cette raison, elles sont énumérées sous l'article 27. Cet article fait encore une nuance pour les projets en cours de procédure d'autorisation. Ainsi, les prescriptions énumérées sous l'article 27 paragraphe (1) sont applicables dès l'entrée en procédure du plan sans influencer les projets en cours de procédure d'autorisation de construire tandis que les prescriptions énumérées sous l'article 27 paragraphe (2), plus sévère, s'appliquent également sur les projets en cours de procédure d'autorisation de construire.

2. Le PSP, en fonction de la zone concernée, se réfère aux divers instruments existants imposant une évaluation des incidences sur l'environnement. Lorsque l'élaboration d'une telle évaluation est imposée par une autre loi ou un règlement spécifique (p.ex. loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles), le PSP précise les aspects paysagers à considérer et à évaluer. De cette façon, le PSP garantit la compatibilité du plan, du projet ou de la modification de plan ou de projet avec le type de paysage concerné. Les effets du PSP se limitent donc à la précision de l'évaluation des incidences sur l'environnement requise par la législation lors de la mise en œuvre de certains types de projets entraînant des modifications de PAG.

En effet, les instruments existants en matière d'évaluation des incidences devront fournir les évaluations nécessaires sur base d'une analyse détaillée – d'un point de vue stratégique mais également au niveau de projets concrets – pour pouvoir juger en détail l'impact d'un plan (p.ex. extension des zones destinées à être urbanisées par un PAG) ou projet (p.ex. construction d'une route) sur le paysage concerné dans le cadre des procédures en vigueur. Jusqu'à présent, le cadre législatif ou réglementaire respectif a fait référence au paysage, sans pour autant avoir spécifié les aspects paysagers à considérer. Citons à titre d'exemple la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement qui dispose dans son article 5, point f) quant aux informations à fournir « les effets notables sur l'environnement (...), et comprenant les thèmes de la biodiversité écologique (...), du patrimoine culturel, architectural et archéologique, des paysages et des interactions entre ces facteurs ». De même, la loi du 29 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires évoque entre autre (article 2.1) le paysage comme facteur à prendre en compte.

Dans ce contexte, le PSP reprend certaines notions introduites par la législation concernant l'environnement, notamment la beauté et le caractère des paysages (article 56 de la loi

modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles), de même que l'intégrité de l'environnement naturel (article 1 de la même loi), qui peuvent être invoqués en tant que motif de refus.

Ces prescriptions, énumérées à l'article 28, s'appliquent à partir du moment où le plan directeur sectoriel « paysages » est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal dans une optique « active ».

3. Certaines dispositions du PSP ne déploieront leurs effets qu'à partir de la mise en conformité des plans d'aménagement des communes. Ces dispositions se démarquent des autres prescriptions car elles sollicitent les capacités d'aménagement à l'échelle locale des communes.

En effet, dans ce contexte, il importe de rappeler que d'après la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'organisation du territoire communal reprend et précise les orientations du programme directeur d'aménagement du territoire et les dispositions réglementaires des plans directeurs sectoriels. Ainsi, le PSP cadre l'élaboration des PAG en leur fournissant une « matrice paysagère » à intégrer par l'intermédiaire de l'étude préparatoire telle qu'elle est prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le degré de détail des dispositions du PSP réserve aux communes une marge de manœuvre suffisamment large permettant non seulement de valoriser l'autonomie communale et les compétences des communes en matière d'aménagement communal, mais également les connaissances précises de la situation locale des communes et de leurs bureaux d'études. Les dispositions concernées n'ont donc pas d'effet direct, mais elles sont appliquées à travers le PAG. Dans le cadre de la procédure d'adoption du PAG, un rôle important reviendra à la commission d'aménagement qui devra apprécier la façon dont la commune a mis en conformité son PAG avec les prescriptions du PSP. Finalement, d'après l'article 18 de la même loi, il revient au ministre de l'Intérieur, avant de statuer, de « (...) vérifier la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec (...) les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes ».

Nécessitant un certain effort de transposition, ces prescriptions énumérées à l'article 29 ne s'appliquent donc qu'à partir de la mise en conformité du PAG.

Outre les prescriptions, le PSP contient également des recommandations : L'article 19, paragraphe (4), de la loi précitée du 30 juillet 2013 définit les recommandations comme « des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée ». La mise en conformité des PAG est donc recommandée et non imposée ; toutefois, les communes qui choisissent de ne pas s'y conformer sont tenues d'en détailler les raisons.

Les recommandations sont applicables dès que le PSP est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. Dès lors, les communes doivent tenir compte des recommandations lors de projets de modification ponctuelle et lors de la mise en conformité générale de leur PAG.

Par cette approche, le PSP permet de mieux appréhender des conflits potentiels d'ordre paysager avec des plans ou projets dès leur élaboration, sans pour autant interdire le développement territorial – à l'exception de certains cas de figure très précis. D'autres instruments devront, le cas échéant, définir des restrictions plus précises, et ce à une échelle plus détaillée que celle d'un plan directeur sectoriel. Sont visés notamment les instruments spécifiques à la protection de la nature comme par exemple les zones protégées d'importance nationale désignées en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le PSP n'a donc ni l'ambition, ni la base légale qui lui permettrait de développer des servitudes aussi précises, risquant d'étouffer au niveau local tout développement raisonnable des localités. Dans cette même logique, le PSP ne procède pas à un reclassement de terrains actuellement prévus en tant que zones destinées à être urbanisées, mais définit le contexte paysager à respecter ou à préciser dans le cadre de nouvelles planifications.

Ainsi, dans l'objectif d'un équilibre judicieux entre le développement, l'aménagement et la protection des paysages, le PSP promeut une politique paysagère proactive plutôt qu'une approche exclusivement défensive, réactive et restrictive.

II.5.2. La partie graphique du PSP

La partie graphique du PSP est complémentaire et intimement liée à la partie écrite dont elle ne pourra être dissociée. Elle a été établie à l'échelle 1:50.000, une échelle permettant de définir un cadre suffisamment précis d'un point de vue national, sans entrer dans un degré de détail qui revient à d'autres instruments de planification applicables à l'échelle régionale ou locale, comme par exemple les plans d'occupation du sol de l'aménagement du territoire, les PAG ou les réserves naturelles. Le PSP respecte ainsi une hiérarchie claire entre les instruments de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale et d'autres instruments d'aménagement ou de planification territoriale, notamment à l'échelle communale.

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 paysages de taille variable et superposables :

- A) Les zones multifonctionnelles 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 : la zone verte interurbaine ;
 - 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 ;
- B) Les zones à vocation spécifique concernent un bien paysager précis à protéger et poursuivent les objectifs suivants :
- le développement et la protection d'un réseau écologique fonctionnel dans un souci de préservation de la diversité biologique qui dépend d'espaces et d'habitats de qualité à une échelle paysagère : la zone pour la préservation d'un réseau écologique;

Les zones multifonctionnelles ne se recoupent pas entre elles, à l'exception des coupures vertes qui peuvent se superposer à une autre zone multifonctionnelle, ce qui explique qu'elles sont indiquées ensemble sur une seule carte annexée au règlement grand-ducal dont elle fait partie intégrante.

En ce qui concerne le réseau écologique, une zone à vocation spécifique, le PSP fait la distinction entre des zones prioritaires et des zones d'importance particulière. Les zones prioritaires couvrent des espaces dotés d'éléments paysagers ou de ressources naturelles distinctifs emblématiques. Les zones d'importance particulière comprennent certes des éléments distinctifs, mais à des concentrations et d'une valeur patrimoniale inférieures à celles des zones prioritaires.

Ainsi, il importe de noter que le réseau NATURA 2000 et les zones protégées d'intérêt national existantes ou en planification – définis à une échelle beaucoup plus fine⁶ que celle du PSP – sont intégrés majoritairement dans les zones prioritaires dudit réseau. Les zones prioritaires du réseau écologique incluent également d'autres surfaces de valeur écologique à une échelle paysagère, de manière à renforcer la cohérence écologique du réseau. Il va de soi que les dispositions du PSP, en tant que zonage de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale, n'ont pas le même degré de précision voire la même portée que les charges et servitudes communément associées aux réserves naturelles en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le réseau écologique vise avant tout la préservation de la cohérence et de l'intégrité des espaces naturels. Le réseau écologique est conçu et délimité par le PSP de façon à en exclure des zones destinées à être urbanisées dans les PAG en vigueur. Le réseau écologique du PSP ne vise donc pas un reclassement de terrains actuellement classés comme zones urbanisées ou

⁶ 1/10.000 pour Natura 2000 et niveau « parcelles » pour les réserves naturelles (d'après la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles)

destinées à être urbanisées, mais définit un cadre pour la refonte ou la modification future des PAG. Les avis des communes, requis selon les dispositions de la loi précitée du 30 juillet 2013, devront permettre d'en valider les limites ou de mettre en évidence d'éventuelles incohérences.

Les différents types de zones présentés ci-dessus, notamment les zones à vocation spécifique, ont été délimitées selon des critères variables en fonction de la dimension paysagère analysée (p.ex. diversité biologique, etc.). Pour des raisons de transparence, de traçabilité de l'argumentation, mais également pour améliorer l'adaptation des dispositions du PSP aux différentes situations et dynamiques territoriales, le PSP a choisi de définir plusieurs zones superposables et non pas un seul type de zone intégrant l'ensemble des divers aspects paysagers. Ainsi, la superposition des différentes zones permet de retracer l'intérêt paysager d'un espace donné. Cette approche a également l'avantage de préciser la définition des limites d'une zone donnée en fonction des caractéristiques paysagères spécifiques. Lorsque des espaces sont concernés par plusieurs types de zonages, les différentes dispositions du PSP y afférentes doivent être cumulées. Le cas échéant, elles peuvent être intégrées dans une même procédure (ainsi par exemple, les aspects paysagers liés aux grands ensembles paysagers et au réseau écologique sont à évaluer dans le cadre d'une seule évaluation environnementale stratégique). Le PSP est conçu de manière à ce qu'il n'y ait pas d'incohérences entre des dispositions cumulées. D'une manière générale, une disposition plus restrictive prime sur une disposition moins restrictive.

En ce qui concerne la mise en conformité du PAG avec la partie graphique du PSP (1:50.000), plusieurs remarques sont à faire. Tout d'abord, 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 28 juillet 2011 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. Toutefois, il est possible de créer de nouvelles zones moyennant une motivation dûment fondée⁷. D'un point de vue technique, la délimitation des différentes zones du PSP s'oriente – dans la mesure du possible – selon des points et éléments linéaires de préférence clairs et facilement repérables (p.ex. limites d'utilisation du sol, chemins, routes, courbes de niveau, etc.). De manière générale, l'intégration des zones du PSP dans la partie graphique du PAG constitue avant tout un exercice technique qui, malgré la différence d'échelle entre le PSP et le PAG, ne permet qu'une marge d'appréciation limitée.

Cependant, étant donné que l'étendue des zones du PSP dépasse souvent le territoire d'une seule commune et dans un souci de ne pas « alourdir » la lecture de la partie graphique du PAG, le PSP déroge au règlement grand-ducal concernant le contenu du plan d'aménagement général, en disposant que ces zones ne doivent pas être représentées dans la partie graphique du PAG. Les coupures vertes et les zones prioritaires du réseau écologique constituent une exception à cette règle. En effet, comme ces zones interdisent la désignation de nouvelles zones destinées à être urbanisées, il s'avère nécessaire d'indiquer dans la partie graphique du PAG les limites d'urbanisation et les zones superposées ainsi définies.

⁷ Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (articles 8 et 39).

D'une manière générale, il faut rappeler dans ce contexte que la conformité et la compatibilité d'un PAG par rapport au PSP ne dépend pas nécessairement de la représentation graphique des zones du PSP dans la partie graphique du PAG, mais de la concordance du PAG avec les dispositions du PSP. Dans ce contexte, l'étude préparatoire⁸ du PAG joue un rôle crucial, car elle met en évidence les aspects du PSP à respecter. Les zones superposées « zones de servitudes urbanisation » et « secteurs protégés d'intérêt communal » permettent, entre autres, de transposer d'un point de vue réglementaire les aspects paysagers à respecter du PSP, par le biais de l'étude préparatoire, dans la partie réglementaire du PAG (partie graphique et écrite).

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 et à la Grande Région. Une coordination régulière avec les autres plans directeurs sectoriels primaires en cours d'élaboration, ainsi que des évaluations environnementales stratégiques y relatives a permis d'assurer la cohérence entre ces différents instruments. Dans une première phase, un avant-projet de plan a été élaboré en plusieurs étapes : a) collecte et analyse de données existantes, complétées par des analyses et évaluations paysagères réalisées par des bureaux externes, b) entretiens avec des experts d'horizons variés - de la 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 - c) ateliers interdisciplinaires avec experts pour compléter, discuter et valider les résultats, d) conférence paysagère pour présenter et discuter les résultats des analyses, notamment aussi avec des représentants communaux, d) approbation par le groupe interministériel. Dans une deuxième phase, les Départements de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont, ensemble avec les bureaux d'études, traduit l'avant-projet en français et élaboré un avant-projet de règlement grand-ducal. Parallèlement, ils ont adapté la partie graphique du plan d'un point de vue technique (cohérence des limites, nouveau fonds de plan, légende des différentes zones, etc.) mais également pour garantir la cohérence avec les autres plans directeurs sectoriels primaires et le cadastre des biotopes finalisé en 2011. Sur cette base, dans une troisième phase, la concertation avec le groupe de travail interministériel a été relancée et approfondie, notamment de façon bilatérale avec les représentants de l'agriculture et de l'aménagement communal. Un échange de vues avec le Service des sites et monuments nationaux, qui n'a pas fait partie du groupe de travail, a également eu lieu.

⁸ Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune