

PLANS DIRECTEURS SECTORIELS

INFORMATIONS PRATIQUES SUR LES EFFETS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES PLANS DIRECTEURS SECTORIELS « PAYSAGES », « LOGEMENT », « TRANSPORTS » ET « ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES » LE 01.03.2021

La présente note contenant des « informations pratiques » d'ordre général a pour objectif de guider les autorités communales dans la transposition des prescriptions provenant des plans directeurs sectoriels (ci-après, les « PDS ») sous rubrique au sein de leur réglementation communale. Il importe de préciser que ce document n'aborde que les principes généraux et que les effets des PDS individuels sont inscrits dans les règlements grand-ducaux y afférents et les commentaires des articles associés. Il va sans dire que le Département de l'aménagement du territoire et la Direction de l'aménagement communal et du développement urbain se tiennent à disposition des communes pour d'éventuels éclaircissements en la matière.

Les PDS sont rendus obligatoires par règlement grand-ducal (RGD) et contiennent des prescriptions écrites qui peuvent être complétées par des prescriptions graphiques - des zones superposées - couvrant l'ensemble ou des parties déterminées du territoire national. Les prescriptions graphiques des PDS peuvent, en outre, indiquer les terrains ou ensembles de terrains auxquels s'applique le droit de préemption prévu à l'article 25 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

L'entrée en vigueur des PDS produit certains effets juridiques, susceptibles d'affecter les plans d'aménagement général (ci-après, les « PAG »), les projets de PAG et certains projets de plans d'aménagement particulier (ci-après les « PAP ») ainsi que certaines autorisations de construire et certaines autorisations délivrées respectivement sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Les parties écrites et graphiques des PDS « paysages », « logement », « transports » et « zones d'activités économiques » peuvent être consultées à partir du 26 février 2021 sur le site internet du Département de l'aménagement du territoire :

<https://amenagement-territoire.public.lu/fr/plans-caractere-reglementaire/plans-sectoriels-primaires.html>

Les parties graphiques des PDS précités peuvent également être consultées sous forme de cartes interactives sur le site du Géoportail du Grand-Duché de Luxembourg, géré par l'Administration du cadastre et de la topographie :

<https://map.geoportail.lu/theme/at>

À noter toutefois que seules les parties écrites et graphiques faisant partie intégrante des RGD rendant obligatoires les PDS publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg font foi.

Partie I : Les effets de l'entrée en vigueur des PDS

A) L'obligation de communication de la version adaptée du PAG inhérente à tout PDS

Pour un aperçu intégral des règles d'urbanisme applicables dans leur territoire, les communes sont toutefois tenues, en vertu de l'article 20, paragraphe 5 de la loi précitée du 17 avril 2018, de produire et de communiquer – dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur des PDS – une version adaptée des parties graphique et écrite du PAG de la commune reprenant les délimitations de la ou des zone(s) superposée(s) au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

À noter, que cette reprise n'est effectuée qu'à titre informatif et qu'il ne s'agit pas – à ce stade – d'une modification formelle du PAG. Cette reprise des zones à des fins d'information ne modifie aucunement l'affectation de la zone de base qui ne peut être réalisée que par une modification du PAG. Toutefois, en cas de contradiction entre le(s) PDS et la version adaptée du PAG ou si la version adaptée du PAG à titre informatif n'a pas été communiquée, le(s) PDS prévaut / prévalent (article 20, paragraphe 6 de la loi précitée du 17 avril 2018).

B) Les effets des prescriptions des PDS sur les PAG, sur les projets de PAG, certains PAP et certaines autorisations de construire

L'objectif de cette sous-partie est de décrire les effets des PDS en fonction de l'état d'avancement des planifications communales ou des autorisations de construire.

L'ensemble des prescriptions des PDS sont applicables dès leur entrée en vigueur.

1. Les effets sur les PAG en vigueur

Les zones définies dans les PDS se superposent de plein droit aux PAG (article 20, paragraphe 3 de la loi précitée du 17 avril 2018). Elles s'imposent sans que pour autant une action concrète de la part des communes ne soit requise (p.ex. : modification d'un PAG). Deux situations peuvent dès lors se présenter :

- le PAG est conforme
 - o aucune adaptation n'est nécessaire

- le PAG n'est pas conforme
 - o une modification du classement devrait être envisagée, sans pour autant que la loi précise le délai endéans lequel cette modification doit être entamée, sous réserve des servitudes environnementales. En effet, dans le cadre d'une non-conformité, aucun développement n'est possible car les projets de PAP et les autorisations de construire à délivrer sur base de la loi précitée du 19 juillet 2004 et la loi précitée du 18 juillet 2018 ne peuvent aller à l'encontre des prescriptions des PDS. A l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du PAG postérieure à l'entrée en vigueur des PDS l'affectation des parcelles concernées devra être réalisée dans le cadre de l'énumération limitative de zones « admissibles » énumérées dans les PDS.

2. Les effets sur les projets de PAG

Les zones définies dans les PDS se superposent de plein droit aux projets de PAG (article 20, paragraphe 3 de la loi précitée du 17 avril 2018).

Deux catégories de prescriptions doivent être distinguées : celles qui édictent une restriction et celles qui nécessitent une mise en œuvre par le projet de PAG (à savoir : une modification du plan pour que puissent être désignées les zones admissibles prévues par le PDS).

La distinction est importante pour définir les obligations des communes, qui diffèrent selon l'état d'avancement de la procédure d'adoption du PAG au moment de l'entrée en vigueur des PDS.

1° Exemples de prescriptions ayant trait à des restrictions :

- la restriction émanant de l'article 6 du plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques » (PSZAE) concernant la désignation ou l'extension de zones d'activités économiques communales ;
- l'interdiction de procéder à la désignation ou à l'extension d'une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée de l'article 7 du plan directeur sectoriel « Paysages » (PSP) relatif aux zones de préservation des grands ensembles paysagers.

2° Exemples de prescriptions nécessitant une mise en œuvre (il convient à ce titre de se référer aux chapitres correspondants au niveau des différents PDS) :

- la mise en œuvre des zones superposées du PSZAE : donc la désignation des zones – à titre principal et selon la zone superposée en question – d'une ECO-n, ECO-r, Sp-n ou du reclassement en ZV ;
- la mise en œuvre des zones prioritaires d'habitation (ZPH) du PSL : soit, la désignation – à titre principal- d'une HAB-1, HAB-2, MIX-c, MIX-u et MIX-v.

En effet, selon la nature de la prescription et selon l'état d'avancement de la procédure d'adoption du PAG, deux cas de figure peuvent se présenter :

- 1) L'adoption définitive du projet de PAG par le conseil communal n'a pas encore eu lieu (article 14 de la loi précitée du 19 juillet 2004) au moment de l'entrée en vigueur des PDS :

Le projet de PAG doit se conformer aux prescriptions des PDS édictant une restriction sous peine de ne pouvoir faire l'objet d'une approbation du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions (article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004).

Il n'en est pas de même des prescriptions qui nécessitent une « mise en œuvre » : elles ne requièrent pas une mise en conformité lors de la procédure en cours. Une telle opération exigerait en effet de respecter les obligations légales applicables en matière d'évaluation environnementale. En cas de refonte, modification ou mise à jour du PAG englobant les fonds concernés par une zone superposée des PDS, le projet devra reprendre ladite zone superposée dans la partie graphique et la partie écrite du projet de PAG, conformément à l'article 38 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

La commission d'aménagement, dans le cadre de son avis, veillera à attirer l'attention de la commune sur une éventuelle non-conformité des prescriptions du projet de PAG à celles du PDS.

- 2) L'adoption définitive du projet de PAG par le conseil communal a déjà eu lieu (article 14 de la loi précitée du 19 juillet 2004) au moment de l'entrée en vigueur des PDS :

Le projet de PAG doit également se conformer aux prescriptions des PDS ayant trait à des restrictions sous peine de ne pas se faire approuver lors de la décision ministérielle prévue à l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le cas échéant, il devra être procédé à un vote complémentaire par le conseil communal (article 14 de la loi précitée du 19 juillet 2004) qui a pour objet de conformer le projet de PAG aux dispositions des PDS sur les fonds concernés.

Les prescriptions nécessitant une mise en œuvre ne doivent pas transposées lors de la procédure en cours. La commune ne devra pas non plus reprendre la zone superposée conformément à l'article 38 du règlement précité du 8 mars 2017.

3. Les effets sur les PAP en cours d'élaboration

Les zones définies dans les PDS se superposent également de plein droit au projets de PAP qui n'ont pas encore été dûment approuvés avant l'entrée en vigueur des plans directeur sectoriel (article 20, paragraphes 2 et 4 de la loi précitée du 17 avril 2018).

Deux situations et un cas particulier peuvent se présenter :

- Le zonage dans lequel le nouveau PAP est élaboré n'est pas conforme au PDS
 - o Le PAP ne pourra être ni adopté par le conseil communal, ni approuvé par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Exemple : Un PAP dans une ZAER superposée d'une ZPH ne pourra être approuvé.

- Le zonage dans lequel le nouveau PAP est élaboré est conforme au PDS
 - o La procédure d'adoption du PAP pourra être entamée et menée à bonne fin.
- Cas particulier :
 - o Si pour les fonds concernés, le PSL édicte des prescriptions qui doivent être mises en œuvre au niveau du PAP « nouveau quartier », notamment l'obligation de réservation de 30% de la surface construite brute pour le logement à coût modéré, ces prescriptions doivent être intégrées dans la partie écrite du PAP avant son adoption par le conseil communal, sous peine que le PAP ne puisse être approuvé par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

4. Les effets sur les autorisations de construire

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée sur base de l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 si elle n'est pas conforme aux prescriptions prévues par le PDS. La seule exception constitue les autorisations de construire à délivrer en application d'un 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.

Dans le cadre de ses décisions basées sur les articles 6, 7, 8, 10 et 12 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources, le ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions applique les prescriptions prévues par le PS.

Dans ce contexte le PSP n'a pas d'effet rétroactif.

Partie II : Evaluation environnementale stratégique (EES)

Les quatre projets de 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 afin d'évaluer les incidences environnementales qui pourraient surgir dans le cadre de la programmation sectorielle et prévue dans chacun des PDS.

Lors de la transposition des zones superposées désignées dans les PDS dans leurs PAG, les communes doivent, conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, réaliser une évaluation environnementale stratégique (EES, en allemand : Strategische Umweltprüfung, SUP).

La loi précitée du 22 mai 2008 dispose en effet qu'une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes qui sont élaborés dans les secteurs (...) de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols. Ainsi, une telle évaluation a été réalisée dans le cadre de l'élaboration des quatre projets de PDS mais, une analyse supplémentaire devra a priori être réalisée lorsqu'il s'agit de transposer les prescriptions desdits plans dans les PAG au motif que ces derniers présentent un niveau de planification plus détaillé que les PDS. Dans ce cadre, il importe de préciser que contrairement à la transposition des zones des PDS dans les PAG, la reprise des zones des PDS dans le PAG en vertu de l'article 20, paragraphe 5 de la loi précitée du 17 avril 2018 ne requiert – en raison de son caractère purement informatif – pas d'évaluation environnementale.

Pour la réalisation de cette EES au niveau communal, les rapports sur les incidences environnementales (RIE) établis dans le cadre de l'élaboration des projets de PDS ainsi que les avis du ministre de l'Environnement et des autres autorités ayant des compétences spécifiques en matière permettront d'alimenter les études relatives au projet de modification ou de mise à jour du PAG. Au cas où des études environnementales supplémentaires liées à la stricte mise en œuvre des prescriptions des PDS dans les PAG s'avèrent nécessaires, un mécanisme de cofinancement par l'État sera mis en place.

Pour toute question éventuelle, le personnel du Département de l'aménagement du territoire et de la Direction de l'aménagement communal et du développement urbain se tiennent à votre disposition :

Département de l'aménagement du territoire : Courriel : marco.marques@mat.etat.lu Téléphone : 247-86905	Direction de l'aménagement communal et du développement urbain : Courriel : yves.delcourt@mi.etat.lu Téléphone : 247-84664
--	--

Annexe : Schéma explicatif concernant les PDS « primaires » de l'aménagement du territoire (AT)