Projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune.

Exposé des motifs / commentaire des articles

L'étude préparatoire constitue la base essentielle pour l'élaboration de tout projet d'aménagement général. L'article 7(2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain précise que l'étude préparatoire se compose :

a) d'une analyse globale de la situation existante basée sur un inventaire portant sur le cadre urbanisé existant, sur la structure socio-économique, sur les équipements publics ainsi que sur les paysages et les éléments constitutifs du milieu naturel et faisant état des données des plans d'action établis pour les zones spécifiées dans la cartographie stratégique du bruit ;

b) de la détermination d'une stratégie de développement à court, moyen et long terme, développée à partir du contexte national et régional de l'aménagement du territoire et d'options politiques spécifiques à la commune ;

c) de propositions concrètes concernant la mise en œuvre de cette stratégie ;

d) de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tel que défini à l'article 25.

Le présent texte répond donc essentiellement aux modifications effectuées au niveau de la base légale habilitante.
Il s'agit, en premier lieu, d'intégrer les cartes stratégiques du bruit dans les éléments d'études nécessaires à l'élaboration d'un plan d'aménagement général.
Puis le contenu de l'étude préparatoire est complété par un point d) ayant trait aux schémas directeurs à élaborer par la commune pour toute zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

En effet, il semble plus opportun de faire élaborer ces documents d'orientation par les autorités communales dans le seul intérêt général. Les schémas directeurs sont indispensables pour pouvoir définir valablement et précisément la délimitation de chaque zone destinée à être urbanisée ainsi que son mode et son degré d'utilisation du sol. De même, ils orientent l'élaboration des futurs plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvrant les mêmes fonds.

Cette approche devrait générer une simplification administrative en amont de toute procédure d'adoption des projets d'aménagement particulier et réduire les conflits entre les administrations communales et les initiateurs de projets d'aménagement particulier.

Quant au contenu du schéma directeur, il y a lieu de relever que ce dernier illustre de façon schématique les options urbanistiques retenues, sans pour autant définir de manière précise le gabarit et l'implantation des constructions de même que l'aménagement des espaces extérieurs. Ceci constitue la majeure différence entre le plan directeur et le schéma directeur. Il a été opté pour un schéma et non pas pour un plan, qui par définition est plus précis, en vue de garantir une plus grande flexibilité lors de toute élaboration ultérieure des projets d'aménagement particulier. Le règlement grand-ducal a été complété par une légende-type.

Le schéma directeur est composé notamment d'une partie graphique, permettant de visualiser en le concept de développement urbain, le concept de mobilité et d'infrastructures techniques et finalement le concept de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra-urbains. En complément à la partie graphique, les fiches techniques jointes permettent de décrire brièvement l'identification de l'enjeu urbanistique et des lignes directrices majeures, de même que les concepts précités et le concept de mise en œuvre finalement des critères de durabilité. Ce dernier s'avère important puisqu'il permet d'informer tout initiateur de projet des contraintes du site et des démarches à suivre pour mettre en œuvre le projet. Finalement, le schéma directeur définit des critères de durabilité relatifs aux logements, aux services, aux commerces et aux espaces libres.

Le contenu des plans directeurs élaborés peut se substituer au contenu du schéma directeur afin d'éviter tout double emploi.

Finalement, il a été profité de l'occasion pour redresser certaines incohérences du texte du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu de l'étude préparatoire et notamment de simplifier et d'alléger son contenu.

Ainsi, l'analyse de l'environnement naturel et des espaces verts intra-urbains a été, entre autres, réduite au minimum alors que ces aspects sont couverts par les dispositions de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Les articles 5 à 7 traitant de la stratégie de développement ne comportent désormais que les éléments nécessaires à la définition d'une telle stratégie. Il est, en outre, prévu que la stratégie de développement proposée par le collège des bourgmestre et échevins soit soumise au conseil communal pour approbation. Il semble en effet opportun de faire participer le conseil communal au processus de planification à un moment crucial de l'élaboration du plan d'aménagement général.

Le contenu des différents concepts traitant de la mise en œuvre de la stratégie de développement, arrêtée par le conseil, a également été restructuré pour ainsi mieux répondre aux objectifs visés, à savoir l'élaboration d'un plan d'aménagement général.

Texte du projet de règlement grand-ducal

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

Vu l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

L'avis de la Chambre des Métiers ayant été demandé ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Titre I - Dispositions générales

Art. 1er. Principe.

Tout plan d'aménagement général d'une commune est élaboré ou modifié sur base d'une étude préparatoire. Lors d'une modification du plan d'aménagement général, l'étude préparatoire ne contient que les éléments ayant un impact direct sur la modification proposée.

Art. 2. Eléments constitutifs.

(1) L'élément graphique de l'étude préparatoire comprend tous les plans nécessaires à la visualisation ou à la figuration des éléments de l'étude préparatoire.

Les fonds de plan à utiliser sont le plan topographique (BD-L-TC), le plan cadastral numérisé (PCN) ainsi que l'orthophoto (BD-L-ORTHO) tels que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie.

Les banques de données topographiques urbaines et les orthophotos gérées par un géomètre officiel

conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel, peuvent se substituer aux fonds de plan délivrés par l'Administration du cadastre et de la topographie.

(2) L'élément textuel de l'étude, illustré par des esquisses, photos, graphiques, tableaux et schémas, constitue la description des différents aspects de l'étude préparatoire.

(3) Toute commune est tenue de produire une version numérique sous forme de modèle vectoriel et d'une version en format « PDF » des éléments graphiques. De même une version en format « PDF » des éléments écrites est à produire. Un arrêté ministériel peut définir la structure des fichiers informatiques.

Titre II - Contenu de l'étude préparatoire

Chapitre 1 er- Analyse globale de la situation existante

Art. 3. L'analyse globale de la situation existante comporte au moins les points suivants :

1. Contexte national et régional et transfrontalier :

- le programme directeur d'aménagement du territoire ainsi que les plans directeurs régionaux et sectoriels établis en exécution de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

2. Démographie :

- le développement de la population au moins au cours des dix années précédant l'élaboration de l'étude préparatoire par localité ou par quartier ;
- la structure par âge ;
- la structure, le nombre et la taille moyenne des ménages ;
- la mixité sociale ;
- la tendance de développement.

3. Situation économique :

- les activités économiques (localisation, type et nombre) :
  - a) l'agriculture ;
  - b) l'industrie et l'artisanat ;
  - c) le commerce et les services ;
  - d) le tourisme et les loisirs.
- le marché communal de l'emploi, sa localisation approximative et son évolution au cours des dix dernières années.

4. Situation du foncier :

sont à considérer les catégories de propriétaires suivantes pour les fonds sis à l'intérieur et en bordure immédiate des agglomérations :

a) l'Etat ;

b) les établissements publics ;

c) les promoteurs publics ;

d) les communes et les syndicats de communes ;

e) les fabriques d'église et les congrégations ;

f) les agriculteurs et les viticulteurs ;

g) les fondations œuvrant dans le domaine de la protection de la nature.

5. Structure urbaine :

- la forme urbaine des localités et leur intégration dans le paysage ;
- les fonctions urbaines notamment l'habitat, les activités économiques, les équipements collectifs ainsi que leurs interfaces et connexions ;
- le degré de mixité des fonctions urbaines ;
- les caractéristiques essentielles du tissu urbain existant notamment la typologie des logements, les gabarits, les implantations et le nombre de niveaux ;
- les ensembles bâtis et les éléments isolés protégés ou dignes de protection ;
- les éléments de l'espace public.

6. Equipements collectifs :

- la localisation et les capacités des équipements collectifs communaux et nationaux ;
- les capacités en termes d'équipements scolaires communaux :

  a) le nombre actuel d'élèves ;

  b) le nombre prévisible d'élèves compte tenu de l'évolution démographique pour au moins les six prochaines années ;

  c) les capacités restantes des infrastructures actuelles et les besoins éventuels en infrastructures supplémentaires pour au moins les six prochaines années.

7. Mobilité :

- les différents réseaux de circulation, y compris la mobilité douce ;
- la charge de circulation motorisée des voies principales ;
- l'offre en transport collectif et l'accessibilité des arrêts ;
- la desserte des principaux équipements collectifs, des pôles d'emplois, des pôles commerciaux et des services par les transports collectifs et privés ;
- la localisation et l'offre d'emplacements de stationnement publics.

8. Bruit :

- les nuisances causées par le bruit conformément aux cartes de bruit stratégiques élaborées par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

9. Cycle de l'eau et réseaux d'approvisionnement :

- le cycle de l'eau, évalué conformément à l'article 50 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- les autres réseaux d'approvisionnement tels que l'énergie et les communications.

10. Environnement naturel et humain et paysage :

- la géologie, notamment les formations géologiques ;
- le relief, notamment les pentes et les expositions ;
- la couverture végétale, notamment l'établissement d'un cadastre des biotopes comprenant:
  a) la végétation existante,
  b) les espèces et formations végétales protégées ou à protéger,
  c) le maillage écologique
- la cohérence et l'intégrité du paysage, y inclut le mitage du paysage ;
- les ensembles paysagers cohérents, y compris les éléments marquants ;
- les espaces verts intra-urbains ;
- les nuisances éventuelles relatives à l'environnement humain émanant notamment :
  a) des installations industrielles et de production (émissions, zones de protection SEVESO, ...) ;
  b) des lignes électriques à haute-tension et des antennes de radiodiffusion.

11. Plans et projets réglementaires et non réglementaires :

- le plan d'aménagement général existant en fonction de ses points forts et de ses points faibles ;
- les plans d'aménagement particulier approuvés, en cours de procédure, en cours de réalisation et réalisés ;
- le plan de développement communal et tout autre plan ou étude en relation avec le développement spatial de la commune.

12. Potentiel de développement urbain :

- le potentiel constructible par mode d'utilisation du sol sur base du plan d'aménagement général en vigueur.

13. Servitudes :

- les contraintes éventuelles découlant de la législation concernant :
  a) la protection de la nature et des ressources naturelles ;
  b) la protection des sites et monuments nationaux ;
  c) le remembrement rural ;
  d) les réseaux d'infrastructures de transport national ;

e) la gestion de l'eau ;
f) l'aménagement du territoire.

14. Situation financière :

- les recettes et dépenses majeures à court et à moyen terme ;
- les charges récurrentes des équipements collectifs et publics.

Art. 4. Synthèse

La synthèse comporte une évaluation sommaire sous forme d'un tableau reprenant les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces [AFOM], portant sur les thèmes précédents :

Chapitre 2.- Stratégie de développement

Art. 5. Eléments constitutifs.

La stratégie de développement est arrêtée sur base de plusieurs scénarios de développement.

Art. 6. Scénarios de développement.

Les scénarios de développement sont élaborés aux fins d'orienter et de guider la prise de décision des responsables communaux, notamment par référence à l'analyse globale de la situation existante.

Art. 7. Compatibilité avec les options d'aménagement régionales et nationales.

Sur proposition du collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal arrête la stratégie de développement définitive en montrant sa compatibilité avec les plans et programmes établis en exécution de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Chapitre 3.- Mise en œuvre de la stratégie de développement

Art. 8. Eléments constitutifs.

La mise en œuvre de la stratégie de développement comporte un concept de développement urbain, un concept de mobilité, un concept de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra- et interurbains ainsi qu'une analyse de l'impact sur les finances communales et une proposition d'un phasage de développement. Elle comprend également un plan de synthèse.

Art. 9. Concept de développement urbain.

Le concept de développement urbain fixe la programmation urbaine qui comporte au moins :

1. les sites principaux destinés aux logements, aux activités économiques et aux équipements collectifs ;
2. la détermination d'un ou de plusieurs pôles de développement ;
3. la mixité des fonctions et les densités de construction ;
4. la mixité des types de logement afin d'assurer une offre équilibrée ;
5. la définition des besoins induits en services collectifs privés et publics ;
6. le maintien et l'amélioration des interfaces entre fonctions urbaines ;

7. les mesures à mettre en œuvre au niveau du bâti existant, sa densité et sa mixité des fonctions ;
8. l'amélioration de la qualité des différents éléments du domaine public (places publiques, parcs, espaces verts, promenades, allées, aires de jeux) et, le cas échéant, des propositions concernant la création de nouveaux espaces publics ;
9. la mise en valeur des ensembles bâtis et éléments isolés protégés ou dignes de protection.

Art. 10. Concept de mobilité.

Le concept de mobilité est composé d'un catalogue de mesures concernant au moins :

1. l'offre en matière de transport collectif et son accessibilité ;
2. la desserte des bâtiments publics, des pôles d'emplois, des pôles commerciaux et des services par le transport collectif ;
3. les réseaux des chemins piétons et des pistes cyclables ;
4. le réseau de circulation motorisé ;
5. l'interconnexion des réseaux et des différents modes de circulation ;
6. la gestion du stationnement sur le domaine public et privé en fonction de l'offre en matière de transport collectif, de son accessibilité ainsi qu'en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol.

Art. 11. Concept de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra- et interurbains.

Le concept de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra- et interurbains est composé d'un catalogue de mesures concernant :

1. les zones d'intérêt écologique et paysager à protéger ;
2. le maillage écologique destiné à structurer l'ensemble du territoire communal ;
3. la transition entre la zone verte et la zone urbanisée ;
4. la protection des éléments naturels dans le cadre de l'urbanisation de nouvelles zones ;
5. l'intégration paysagère des constructions et aménagements existants ou projetés ;
6. la qualité de l'espace vert public à l'intérieur des zones urbanisées ;
7. la mise en valeur des paysages et des éléments naturels.

Art. 12. Synthèse.

Le plan de synthèse est élaboré à partir des concepts définis aux articles 9 à 11. Il sert de base pour préparer le zonage du plan d'aménagement général.

Il comporte des indications esquissées concernant :

1. les pôles de développement / espaces prioritaires d'urbanisation ;
2. les parties du territoire urbanisées ou destinées à être urbanisées en indiquant :

   a) les quartiers existants ;
   b) les nouveaux quartiers ;
   c) les quartiers en mutation ;

3. les parties du territoire destinées à rester libres ;
4. le phasage de développement ;

5. les servitudes superposées, notamment les zones d'urbanisation prioritaires, les zones d'aménagement différé, les zones de servitudes d'urbanisation et les secteurs protégés d'intérêt communal ;
6. les autres dispositions légales, réglementaires ou administratives.

Le plan est accompagné d'un explicatif sommaire relatif à la répartition des zones en question.

Art. 13. Impact budgétaire et concept financier.

(1) L'impact budgétaire des concepts, tels que définis aux articles 9 à 11, sur les finances communales par rapport à la situation existante, est évalué sur base d'une programmation financière pluriannuelle des recettes, des investissements et de leurs charges récurrentes projetées.

(2) Le concept financier comporte deux volets, à savoir :

1. des recommandations concernant la réalisation, l'extension et la rénovation des équipements collectifs et publics, complétées par un calendrier de réalisation ;
2. des recommandations concernant les moyens de financement à rechercher dans ce contexte.

Chapitre 4.- Schéma directeur

Art. 14. Définition.

Le schéma directeur détermine les options de développement des fonds couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Art. 15. Objet.

Le schéma directeur a pour objet de préciser et de compléter les concepts établis en vertu des articles 9 à 11. Il oriente la détermination et la délimitation des zones du projet d'aménagement général et l'élaboration des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Art. 16. Contenu.

(1) Le schéma directeur reprend au moins les éléments suivants :

1. l'identification de l'enjeu urbanistique et les lignes directrices majeures ;
2. un concept de développement urbain qui comporte les éléments suivants :
   a) l'identité et la programmation urbaine par quartier et par îlot ;
   b) l'ordre de grandeur des surfaces à céder au domaine public ;
   c) la localisation, la programmation et les caractéristiques des espaces publics ;
   d) les jonctions fonctionnelles des différentes fonctions inter- et intra-quartiers ;
   e) les interfaces entre îlots et quartiers, notamment l'intégration, les gabarits, l'agencement des volumes ;
   f) les centralités, notamment les fonctions, les densités, les espaces publics ;
   g) la répartition sommaire des densités ;
   h) la typologie et la mixité des constructions ;
   i) les mesures destinées à réduire l'impact négatif des contraintes existantes et générées ;
   j) les axes visuels à conserver, les séquences visuelles et seuils d'entrée ;
   k) les éléments identitaires bâtis et les éléments identitaires naturels à sauvegarder respectivement à mettre en évidence.

3. un concept de mobilité et d'infrastructures techniques comportant les éléments suivants :
   a) les connexions ;
   b) la hiérarchie du réseau de voirie distinguant les différents déplacements motorisés et non motorisés, la configuration des voies de circulation et des liaisons piétonnes, cyclables et routières ;
   c) un concept de stationnement ;
   d) les accès au transport collectif ;
   e) les infrastructures techniques majeures, notamment l'évacuation des eaux pluviales.

4. un concept de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra-urbains qui comporte les éléments suivants :
   a) l'intégration au paysage par la délimitation de la zone verte compte tenu des contraintes telles que la topographie, les structures végétales en place ainsi que l'impact visuel ;
   b) les coulées vertes et le maillage écologique ;
   c) les biotopes à préserver.

5. un concept de mise en œuvre qui comporte les éléments suivants:
   a) le programme de réalisation du projet ;
   b) la faisabilité ;
   c) le phasage de développement ;
   d) le cas échéant, la délimitation sommaire du ou des plans d'aménagement particulier.

Le schéma directeur est accompagné de fiches techniques reprenant au moins les différents thèmes énumérés aux points 1 à 5 ainsi que des critères de durabilité relatifs aux logements, aux services, aux commerces et aux espaces libres. Ces fiches techniques sont illustrées par des images de référence, des esquisses et des coupes schématiques.

(2) Le schéma directeur, couvrant une zone d'aménagement différé, reprend au moins l'élément du paragraphe (1) point 3 a).

Les fiches techniques telles que prévues au paragraphe (1), dernier alinéa, ne sont pas requises.

Art. 17. Légende et représentation de la partie graphique.

(1) La partie graphique doit s'appuyer sur les indications de la légende-type de l'Annexe I qui fait partie intégrante du présent règlement.

Des variations concernant les nuances de couleur et les caractéristiques du graphisme ne sont tolérées que dans la mesure où elles découlent des contraintes techniques propres des différents systèmes informatiques utilisés pour réaliser la partie graphique.

(2) Le schéma directeur doit comprendre une version en format « PDF » et une version sur support papier qui fait foi.

Les indications de la légende-type de l'Annexe I peuvent être complétées.

Art. 18. Echelles et fonds de plan.

La partie graphique est dressée en principe à l'échelle 1 : 1.000 sur base d'orthophotos récentes et doit être complétée au moins par les éléments suivants issus de la base de données topo-cartographiques (BD-L-TC) :

1. les courbes de niveaux ;
2. les cours d'eau.

La partie graphique peut être composée de plusieurs plans complémentaires afin de garantir la lisibilité des informations. Un plan d'ensemble, reprenant l'intégralité des éléments graphiques, est à élaborer.

Art. 19. Disposition dérogatoire.

Le contenu des plans directeurs élaborés peut se substituer au contenu du schéma directeur, tel que défini aux articles 14 à 18 du présent règlement.

Titre III.- Dispositions finales

Art. 20.

Le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu de l'étude préparatoire à présenter lors de l'élaboration ou de la mise à jour d'un plan d'aménagement général d'une commune reste en vigueur pour tout plan d'aménagement général adopté avant le 1er août 2011 en vertu des dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ou dont la refonte complète a été entamée par la saisine de la commission d'aménagement avant le 1er août 2011.

Le présent règlement grand-ducal s'applique à toute refonte complète des plans d'aménagement général adoptés en vertu des dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, à toute mise à jour, à toute modification et à tout complément des plans d'aménagement général adoptés en vertu des dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Art. 21.

Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le 1er août 2011.

Art. 22.

Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Annexe I: Légende-type du schéma directeur

Le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région
Jean-Marie Halsdorf

Palais de Luxembourg, le
Henri

Annexe I : Légende-type du schéma directeur

délimitation du schéma directeur

courbes de niveaux du terrain existant

Concept de développement urbain

Programmation urbaine / Répartition sommaire des densités

logement

commerce / services

artisanat / industrie

équipements publics / loisir / sport

faible *moyenne* *forte densité*

Espace public

espace minéral cerné / ouvert

espace vert cerné / ouvert

Centralité

Elément identitaire à préserver

Mesures d'intégration spécifiques

Séquences visuelles

axe visuel

seuil / entrée de quartier, de ville , de village

Concept de mobilité et concept d'infrastructures techniques

Connexions

réseau motorisé (interquartier, intraquartier, de desserte locale)

mobilité douce (interquartier, intraquartier)

zone résidentielle / zone de rencontre

chemin de fer

Aire de stationnement

parking couvert / souterrain

P Pp

parking public / privé

B G

Transport en commun (arrêt de bus / gare)

Infrastructures techniques

axe principal pour l'écoulement et la rétention des eaux pluviales

axe principal du canal pour eaux usées

Concept de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra-urbains

coulée verte

biotopes à préserver