



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Avant-projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoire les plans sectoriels « logement », « paysages » « transports » et « zones d'activités économiques »

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Partie générale

Les projets de plans directeurs sectoriels « logement », « paysages » « transports » et « zones d'activités économiques » révélés lors de leur mise en procédure d'adoption en juin 2014 avaient suscité une vague de réactions sans précédent de la part du secteur communal. En effet, toutes les communes sans exception ont présenté leurs observations au ministre compétent. A côté de ces prises de position individuelles, le SYVICOL a publié un avis contenant une analyse approfondie des aspects généraux des 4 projets de plans directeurs sectoriels.

Face à cette levée de boucliers non seulement de la part des communes, mais de nombreux autres acteurs concernés, le Conseil de Gouvernement a décidé le 28 novembre 2014 d'avorter la procédure afin de se donner le temps nécessaire pour, d'une part, renforcer le cadre légal et, d'autre part, réviser à fond les 4 projets de plans directeurs sectoriels.

Le SYVICOL s'est saisi de la mouture 2018 des avant-projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les 4 plans directeurs sectoriels, qui ont été discutés au sein de groupes de travail composés d'élus locaux et de représentants des administrations communales.

En ce qui concerne le premier des objectifs susmentionnés, il constate que la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire rend effectivement ses principales remarques d'ordre légal et procédural sans objet. En outre, la cohérence des quatre projets de plans directeurs sectoriels avec les dispositions législatives et réglementaires existantes a été renforcée, par exemple en renvoyant davantage au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Dans ce contexte, le SYVICOL s'étonne cependant du fait que les projets de plans directeurs sectoriels donnent aux communes la possibilité de créer les zones superposées prévues aux articles 31 à 35 dudit règlement grand-ducal dans ces cas où elles sont incompatibles avec la zone de base retenue. Par exemple, peut-on imaginer une situation dans laquelle il serait



nécessaire de couvrir une zone prioritaire d'habitation, reprise au PAG sous forme d'une zone d'habitation, d'une zone de risques naturels prévisibles (art. 33) ou d'une zone de bruit (art. 35) ?

Quant à la révision des projets, le SYVICOL se réjouit du fait qu'ils ont été sensiblement allégés et clarifiés, en tenant compte dans une large mesure des remarques formulées par le secteur communal.

Ainsi, par exemple, les plans annexés aux projets de règlements grand-ducaux sont maintenant tous à l'échelle 1/2.500, ce qui apporte davantage de clarté et donc de sécurité juridique et libère les communes d'une partie de leur responsabilité lors de la transposition des prescriptions. Dans le même ordre d'idées, le fait que la délimitation des fonds frappés par le droit de préemption suit les limites cadastrales est également reçu favorablement.

Le SYVICOL félicite en outre les auteurs des projets de leur démarche consistant à entrer en dialogue avec certaines communes pour trouver des solutions aux problèmes soulevés lors de la phase de consultation.

Pour ce qui est de l'implication du SYVICOL dans la révision, il convient de relever que si le syndicat a été invité aux réunions interministérielles de concertation, il n'a pas été associé aux groupes de travail qui ont élaboré les quatre plans directeurs sectoriels actuellement en procédure. Plutôt donc que d'être activement engagé en détail dans la conception, il a été régulièrement tenu au courant de l'évolution des dossiers. Quant au contenu précis des 4 projets de plans, il l'a découvert en même temps que le public.

Avant d'entrer dans les détails sur les différents projets de plans directeurs sectoriels, le SYVICOL se doit de formuler quelques remarques d'ordre général :

Commissions de suivi

Tout d'abord, il constate que les commissions de suivi ne sont plus prévues par les projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels, mais trouvent leur base légale à l'article 14 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Ce dernier renvoie à un règlement grand-ducal pour fixer « la composition, l'organisation, le fonctionnement, ainsi que le détail des missions des commissions de suivi ».

Ces commissions sont brièvement mentionnées dans l'exposé des motifs de chaque projet de plan directeur sectoriel. Seul celui relatif au plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » contient davantage d'informations. Il fait référence à un projet de règlement grand-ducal concernant la composition, les missions, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivi *ad hoc*, qui fixerait le nombre de membres à 8, dont un représentant du SYVICOL.

Les commissions de suivi ont un rôle important de plate-forme d'échange entre l'Etat et les communes, alors que leur mission est notamment de guider celles-ci et les destinataires d'un plan directeur sectoriel dans l'application de ce dernier et de proposer les modifications qui deviennent nécessaires au fil du temps.



Dans l'intérêt d'une collaboration approfondie avec les ministères concernés dans le cadre du suivi de l'exécution des plans directeurs sectoriels, le SYVICOL demande qu'il lui soit attribué un siège dans la commission de suivi de chacun des futurs plans directeurs sectoriels. Par ailleurs, il serait reconnaissant si les projets de règlements grand-ducaux relatifs à ces commissions lui étaient soumis pour avis.

Utilisation des résultats de l'évaluation environnementale stratégique par les communes

Sa deuxième revendication concerne les évaluations environnementales stratégiques, qui ont été réalisées pour chaque projet de plan directeur sectoriel en exécution de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Cette loi exige que les mêmes études soient effectuées dans le cadre de la procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'aménagement général communal. Il s'agit d'un travail complexe, chronophage et onéreux.

Étant donné que les incidences environnementales des zones finalement retenues dans les projets de plans directeurs sectoriels ont déjà été évaluées favorablement, il serait aberrant, aux yeux du SYVICOL, d'obliger les communes à procéder une deuxième fois aux mêmes études lorsqu'elles reprendront ces zones dans leurs projets d'aménagement généraux.

En effet, il n'y a aucune raison de s'attendre à ce qu'une deuxième étude aboutisse à des résultats différents de la première. Si tel était effectivement le cas, quelles en seraient les conséquences pour la mise en œuvre du plan directeur sectoriel ?

Le SYVICOL demande donc que les communes, en reprenant les prescriptions des plans directeurs sectoriels dans leurs plans d'aménagement généraux, soient dispensées de l'évaluation environnementale stratégique pour tous les terrains ayant déjà fait l'objet d'une telle étude dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs sectoriels.

Si, pour une raison inconnue au SYVICOL, la transposition d'une zone exigeait des études supplémentaires, celles-ci devraient être prises en charge par l'Etat, la commune ne faisant qu'exécuter une obligation qui lui a été imposée par ce dernier.

Indemnisation en rapport avec les servitudes mises en place par les plans directeurs sectoriels

Une troisième question importante pour les communes est celle de l'indemnisation des propriétaires de terrains auxquels les servitudes résultant des plans directeurs sectoriels porteront préjudice. Soulevée déjà par le SYVICOL en 2014, elle reste d'actualité avec la mouture 2018 des projets de plans directeurs sectoriels, même si les effets des plans directeurs sectoriels ont été redéfinis par l'article 20 de la loi du 17 avril 2008 concernant l'aménagement du territoire.

Le paragraphe 2 de cet article pose le principe que les plans directeurs sectoriels définissent des zones qui se superposent de plein droit aux plans d'aménagement généraux. Le paragraphe 3 dispose que les prescriptions des plans directeurs sectoriels sont applicables dès l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux les déclarant obligatoires, « précision faite que les



prescriptions de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, points 2° et 4° doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le plan d'aménagement général ou moyennant l'adoption d'un plan d'occupation du sol ». Les prescriptions visées sont celles qui ont pour objet soit de « restreindre le choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol à prévoir », soit de « prévoir le reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné ».

Contrairement à ce que le paragraphe 2 pourrait laisser croire à première vue, toutes les dispositions légales et réglementaires découlant de la législation concernant l'aménagement général du territoire, y compris donc l'ensemble des prescriptions des plans directeurs sectoriels, doivent être reprises dans la partie graphique et la partie écrite des plans d'aménagement général des communes 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 marge de manœuvre des autorités communales dans le cadre de cette opération est variable. En effet, à l'exception du projet de plan directeur sectoriel « paysages », qui prévoit la reprise des zones telles qu'il les définit, les autres projets renvoient au règlement grand-ducal susmentionné du 8 mars 2017 pour offrir un choix plus ou moins large de zones correspondantes. Ainsi, par exemple, une zone prioritaire d'habitation peut en principe être indiquée au plan d'aménagement général sous forme d'une zone d'habitation, d'une zone mixte urbaine centrale, d'une zone mixte urbaine ou encore d'une zone mixte villageoise. A côté de ces zones réservées à l'habitation, des zones correspondant à d'autres fonctions, comme par exemple des zones de bâtiment et d'équipements publics, des zones de sports et de loisirs ou des zones de parc publics sont possibles.

Même si les servitudes instituées par les plans directeurs sectoriels seront applicables dès l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux afférents, leur reprise dans les plans d'aménagement généraux se fera donc par des décisions des conseils communaux.

Les communes s'exposeront ainsi à des réclamations de la part de particuliers et sans doute aussi à des demandes d'indemnisation, alors même qu'elles n'auront fait qu'exécuter les dispositions d'un règlement grand-ducal.

Depuis l'arrêt n° 101/13 du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle et la modification subséquente de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement général est reconnu.

Le SYVICOL a soulevé cette problématique dans son avis de 2014 et a demandé que la loi concernant l'aménagement du territoire soit complétée d'une disposition expresse obligeant l'Etat à rembourser aux communes les indemnités et les frais de justice que celles-ci seront obligées de payer dans le cadre de la transposition de prescriptions issues d'un plan directeur sectoriel dans leur plan d'aménagement général.

Même si le sujet a été discuté favorablement au sein du groupe interministériel auquel le SYVICOL était associé, les textes ne tiennent malheureusement pas compte de cette demande. En effet, l'article 27 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire reconnaît



bien le droit de demander une indemnisation en rapport avec les servitudes instituées par un plan directeur sectoriel (y compris lorsque celle-ci prévoit le reclassement de certaines zones), mais se borne à soumettre les actions intentées à cette fin à un délai de prescription dérogatoire du droit commun. Les projets de plans directeurs sectoriels, quant à eux, ne s'attardent pas du tout sur l'indemnisation.

Le SYVICOL insiste donc une nouvelle fois pour que l'Etat s'engage formellement à prendre à sa charge toute indemnisation due par une commune en raison de la reprise de prescriptions d'un plan directeur sectoriel dans son plan d'aménagement général, ainsi que les frais de justice qu'elle aura exposés dans le cadre de sa défense.



II. Avant-projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement »

Remarques générales

De manière générale, le SYVICOL salue l'effort de rationalisation fait par les auteurs et le souci de complémentarité entre le PSL et les autres textes législatifs et réglementaires relatifs à l'aménagement communal et au développement urbain.

Ainsi, les prescriptions de détails (densité de logements, potentiel de logements, extension urbaine) qui n'avaient pas leur place dans un plan directeur sectoriel ont été supprimées. La « summa divisio » du territoire national entre communes prioritaires et communes complémentaires a également disparu, ce dont le SYVICOL se félicite alors qu'il estimait cette mesure comme contreproductive dans le contexte de la crise du logement que traverse notre pays et qui perdure malgré l'engagement des autorités publiques.

Le gouvernement entend y réagir en réservant, par le biais du PSL, des surfaces destinées à la création de logements dénommées zones prioritaires d'habitation et dans lesquelles des projets destinés prioritairement à l'habitat devront voir le jour.

Ces zones prioritaires d'habitation se substituent aux anciennes zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat prévues par le projet de règlement grand-ducal dans sa version de 2014, et ses conditions ont été assouplies. Les obligations dans le cadre de la mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation par les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » sont limitées à la nécessité de dédier au moins 30% de la surface construite brute à la réalisation de logements à coût modéré destinés à la location ou à la vente.

Le SYVICOL part du postulat que les zones prioritaires d'habitation qui y sont définies ont été discutées préalablement avec toutes les communes concernées comme cela a été indiqué à plusieurs reprises, de sorte qu'une de ses principales critiques à l'encontre du PSL dans sa version de 2014 est à écarter.

Alors que l'ancien plan retenait un total de 466,89ha de surfaces réparties sur 15 communes essentiellement au sud et au centre, le nouveau plan directeur sectoriel semble plus cohérent au niveau de sa répartition géographique alors que les 510ha retenus se répartissent sur 20 sites y compris au Nord et à l'Est du pays. De même, la ventilation des surfaces est davantage équilibrée puisqu'elle est comprise entre 7,3 et 61,3ha – contre 3,39 et 70,12ha auparavant - les plus importants projets étant situés sur le territoire de la Ville de Luxembourg qui cumule à elle seule près de 178,1ha de la surface totale des zones prioritaires d'habitation. Les zones prioritaires d'habitation s'intègrent dès lors dans une stratégie nationale traduisant l'approche réaliste adoptée par les auteurs du PSL.

Les projets destinés prioritairement à l'habitat, qui doivent aboutir à la création de 20.000 logements, ne vont cependant pas voir le jour avant plusieurs années. Ceci est d'ailleurs



souhaitable voire nécessaire pour les communes rurales et périurbaines qui devront disposer de temps pour adapter le cas échéant leurs infrastructures communales à l'évolution démographique de leur population.

Or, le déficit en logements est bien réel : selon les estimations du ministère, il s'élève à 32.000 logements, tandis que le besoin en nouveaux logements est évalué à 6.000 par an. Dès lors, si le PSL apporte sa pierre à l'édifice, d'autres pistes de réflexion devront se concrétiser rapidement, sous peine de ne jamais parvenir à stabiliser ce déficit chronique et corrélativement la montée exponentielle des prix de l'immobilier.

Ainsi, préalablement au débat de consultation sur la problématique du logement devant la Chambre des députés du 1^{er} mars 2018, le SYVICOL avait formulé une série de propositions. Il avait notamment souhaité la mise en place d'une stratégie coordonnée en matière de politique du logement au niveau national, par le biais d'une clarification et d'une harmonisation des objectifs et des procédures entre les différents ministères impliqués. Une analyse critique des mesures existantes et des obstacles à surmonter est à mener dans l'optique de réduire la charge administrative des communes et d'alléger les procédures. Le cas échéant, de nouveaux instruments devront être créés au niveau national.

Un deuxième chantier à ouvrir concerne les aides et subventions étatiques dans ce domaine. Le PSL prévoit un cofinancement spécifique à la mise en œuvre des projets destinés prioritairement à l'habitat par le biais de conventions de coopération territoriale. Or, le SYVICOL est d'avis que c'est le soutien financier de l'Etat dans son ensemble qui doit être réétudié et l'accès aux fonds facilité afin de soutenir la création de logements à coût modéré.

Remarques article par article

Chapitre Ier. Dispositions générales, définitions et objectifs

Article 2

Cet article définit ce qu'est une zone prioritaire d'habitation ainsi qu'un projet destiné prioritairement à l'habitat, qui doit être réalisé dans une partie du territoire réservée à une zone prioritaire d'habitation. Ce dernier est défini comme un « projet modèle de développement ». Le SYVICOL a du mal à cerner ce que les auteurs entendent par cette expression, alors qu'un projet destiné prioritairement à l'habitat est déjà un projet en soi. Le nom « modèle » désigne ce qui est donné pour servir de référence, de type. Etant donné qu'il n'y aura pas un « projet-modèle » mais bien des projets, le SYVICOL propose de reformuler la définition comme suit : « *tout projet de développement d'une zone **prioritaire d'habitation** contribuant à l'augmentation de l'offre diversifiée de logements abordables qui est à **intégrer** de façon cohérente avec les structures urbaines existantes* ».



Chapitre II. Finalités des projets destinés prioritairement à l'habitat

Article 5

Le SYVICOL est d'avis que les finalités énumérées à l'article 5 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sont à analyser comme des recommandations et devraient être formulées comme telles, afin d'assurer aux communes une plus grande flexibilité au niveau de la planification des projets destinés prioritairement à l'habitat.

Ainsi, les communes devront veiller, dans le cadre de la réalisation desdits projets, à respecter ces objectifs tout en conservant une certaine marge de manœuvre au niveau de l'élaboration des PAP « nouveau quartier ». Par conséquent, le SYVICOL demande à voir modifier cet article comme suit : « Les projets destinés prioritairement à l'habitation **ont pour objectifs** de : (...) ». Dans le même ordre d'idée, le terme « garantir » est à remplacer par « promouvoir ».

Chapitre III. Conventions de coopération territoriale Etat-communes

Article 6

L'article 6 du PSL permet à l'Etat de conclure des conventions de coopération avec des communes ou syndicats de communes au sens de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, pour les aider financièrement à la mise en œuvre des projets destinés prioritairement à l'habitat.

D'un point de vue global, le SYVICOL privilégie une approche généralisée en terme de cofinancement étatique. Il faut rappeler que les communes se sont activement mobilisées pour joindre leurs efforts à ceux des autres promoteurs publics et proposer davantage de logement à coût modéré destinés à la vente et à la location. 56 communes ont ainsi bénéficié entre 2011 et 2016 des aides étatiques dans le cadre du Programme de construction d'ensembles de logements subventionnés sur base de la loi modifiée du 25 février 1979. Par définition, les projets destinés prioritairement à l'habitat sont éligibles pour ces aides, de sorte que le SYVICOL se demande pourquoi un cofinancement séparé et additionnel de l'Etat est prévu, et ce alors même que le PSL manque de préciser quelles en seront les modalités.

S'il ne conteste pas que l'envergure des projets destinés prioritairement à l'habitat puisse justifier un soutien supplémentaire de la part de l'Etat, le SYVICOL est néanmoins d'avis que le principe d'égalité des citoyens devant la loi impose que les mêmes conditions de cofinancement s'appliquent de la même manière à tous les projets pouvant bénéficier d'une participation financière de l'Etat. Pour le SYVICOL, une réévaluation des aides publiques auxquelles peuvent prétendre les communes dans le cadre de la réalisation de logements à coût modéré bénéficierait à l'ensemble de la population.

Ensuite, la lecture combinée de l'article 6 et de l'article 26 de la loi précitée appelle plusieurs observations.

Premièrement, une convention ne pourra être conclue qu'entre l'Etat et plusieurs communes. Le cofinancement d'un projet destiné prioritairement à l'habitat mis en œuvre par une seule



commune serait dès lors exclu. Seules deux zones prioritaires d'habitation pourraient alors être concernées (Hesperange-Luxembourg et Erpeldange-Diekirch), car situées sur le territoire de deux communes au moins, ce qui ne correspond pas à la volonté des auteurs du texte. En effet, il est indiqué au commentaire des articles que l'Etat peut conclure des conventions avec une ou plusieurs communes afin de permettre un cofinancement étatique lors du développement d'une zone prioritaire d'habitation. Une approche par zone et donc par commune serait dès lors plus conforme.

Ensuite, le commentaire des articles précise que ces conventions ont pour objectif de procurer un soutien aux communes concernées par une zone prioritaire d'habitation qui ne disposent pas des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à l'exécution des prescriptions du PSL. Or, cet objectif ne rentre pas dans le cadre défini par l'article 26 de la loi précitée, qui dispose que « *ces conventions ont pour objet d'inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales ou transfrontalières et de contribuer à la mise en œuvre des plans et programmes de l'aménagement du territoire.* » L'objectif des conventions ainsi conclues ne serait pas en phase avec les objectifs assignés à ces conventions par la loi. Le SYVICOL est d'avis qu'il faudrait modifier l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 précitée en remplaçant la conjonction de coordination « et » par « ou », et de compléter l'article 6 du PSL par son objectif tel que mentionné au commentaire des articles.

Chapitre IV. Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation par les projets d'aménagement « nouveau quartier »

Les plans d'aménagement particulier venant en exécution des plans d'aménagement généraux, le SYVICOL propose d'inverser les chapitres IV et V.

Article 7.

Cet article impose qu'à l'intérieur d'une zone prioritaire d'habitation, au moins 30% de la surface construite brute soit dédiée « *a) à la réalisation de logements à coût modéré (...) et b) à des logements locatifs* ».

Cette disposition exécute la mesure prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9 de la loi du 27 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire¹, mais sans y faire renvoi ni en reproduire exactement les termes. Or, si l'article 11 exclu expressément l'application de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui réserve 10% de la surface construite brute à la réalisation de

¹ 9° imposer que, par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004, chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un plan dans le cas prévu à l'article 1er, paragraphe 2, points 20° et 21°, dédie au moins 30% de la surface construite brute : a) à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et b) à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30ter de ladite loi précitée du 25 février 1979.



logements à coût modéré, tel n'est pas le cas de l'article 7 sous examen. Le SYVICOL demande à ce que cette exception soit reprise dans le texte, faute de quoi les promoteurs seraient obligés de réserver une surface au-delà du taux de 30% prévu par l'avant-projet de règlement grand-ducal.

De plus, d'après la lecture du texte faite par le SYVICOL, les conditions de réalisation des logements à coût modéré reprises sous a) et b) se cumulent, ce qui signifie que pour chaque projet qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins un logement doit être réservé au logement locatif respectivement à la vente à des personnes pouvant prétendre à l'obtention d'une prime en faveur du logement.

Comme pour l'article 5 du PSL, le SYVICOL plaide en faveur d'un maximum de flexibilité pour les communes dans la mise en œuvre par les PAP, ce qui implique qu'une commune puisse décider librement du prorata du nombre de logements à coût modéré qu'elle souhaite destiner à la vente ou à la location.

Il demande partant à ce que la conjonction de coordination « et » entre les points a) et b) soit remplacée par « ou ».

Chapitre V. Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation par le plan d'aménagement général

Article 8.

L'article 8, paragraphe 1, rappelle que les zones prioritaires d'habitation définies dans le plan directeur sectoriel logement constituent des zones superposées au sens de l'article 20, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, c'est-à-dire qu'elles se superposent de plein droit aux projets et plans d'aménagement généraux ainsi que, dans le cas du PSL, aux projets d'aménagement particulier qui n'ont pas encore été dûment approuvés. Le SYVICOL renvoie à sa remarque générale en ce qui concerne les demandes d'indemnisation en rapport avec l'exécution des plans directeurs sectoriels par les PAG.

Enfin, le paragraphe 3 de l'article 20 permet à une commune de désigner, à l'intérieur d'une zone prioritaire d'habitation, des zones superposées définies aux articles 28 à 35 et 37 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le plan d'aménagement général d'une commune. Il s'agit ainsi des zones d'aménagement différé, zones d'urbanisation prioritaires, zones de servitude « urbanisation », zones de servitude « couloirs et espaces réservés », secteurs et éléments protégés d'intérêt communal, zones de risques naturels prévisibles, zones à risques concernant la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, zones de bruit, et zones délimitant les fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Les auteurs expliquent avoir voulu viser toutes les zones superposées sauf celles relatives aux zones d'extraction, ce qui est une mesure de bon sens. Il n'en reste pas moins que la possibilité pour une commune de désigner une zone superposée « zone de risque naturel prévisible » ou « zone à risques concernant la prévention des accidents majeurs impliquant des substances



dangereuses » sur une zone prioritaire d'habitation, destinée à la création d'un nombre important de logements avec une densité maximale interpellée.

Par contre, le SYVICOL salue le fait de pouvoir désigner une zone d'aménagement différé ou une zone de servitude « urbanisation » afin de permettre aux communes dans lesquelles seront implantés des projets destinés prioritairement à l'habitat de réaliser ces projets par phase et ainsi absorber par étape au niveau de ses infrastructures la croissance de sa population qui en résultera.



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

Remarques générales

Le SYVICOL accueille favorablement le PSP qui contient dans l'ensemble des dispositions plus claires et précises. Le texte ne s'analyse plus comme un règlement d'exécution de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, mais correspond effectivement à son objectif originel, c'est-à-dire à la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire. De plus, les communes ne devront plus intégrer de nouveaux éléments dans l'étude préparatoire de leur PAG, ce qui contribue incontestablement à l'effort de simplification administrative.

Néanmoins, le PSP reste un document contraignant, qui ne fait pas qu'encadrer mais qui limite également la politique d'aménagement des communes, spécialement celles situées dans une zone de grands ensembles paysagers.

Le PSP crée trois nouvelles zones de protection qui viennent se superposer aux zones existantes, à savoir :

- La zone de préservation des grands ensembles paysagers
- La zone verte interurbaine
- Les coupures vertes

Le PSP garantit en principe un niveau de protection supplémentaire, et il est à mettre en perspective par rapport à la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles votée le 12 juin dernier par la Chambre des députés mais non encore publiée au Journal officiel².

La future loi, dont le visa devra être intégré au PSP en remplacement de l'ancienne loi modifiée du 19 janvier 2004 qu'elle abroge, prévoit en effet plusieurs niveaux de protection, avec les zones protégées d'intérêt communautaire, incluant les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, et les zones protégées d'intérêt national (réserve naturelle, paysage protégé et corridor écologique), et elle impose un certain nombre de règles pour les constructions en zone verte, qui sont partiellement reprises dans le PSP.

² La promulgation de la nouvelle loi étant retardée pour des raisons purement techniques, le SYVICOL en tient compte dans son avis alors que son entrée en vigueur est imminente et devrait intervenir en tout état de cause avant l'adoption du PSP afin d'éviter une modification ultérieure.



Bien que la nouvelle version du PSP ne maintienne que trois zones superposées au lieu des six initialement prévues, les chevauchements avec la loi précitée sont nombreux, et il risque d'être compliqué pour les aménageurs et les autorités communales d'y avoir clair.

Le SYVICOL tient également à faire remarquer un risque d'incohérence entre le PSP et l'avant-projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », dans la mesure où de nouvelles zones d'activités économiques, respectivement une extension de zones d'activités économiques, sont implantées dans la zone de préservation des grands ensembles paysagers. Enfin, une clarification s'impose en ce qui concerne le régime des coupures vertes au regard des renvois faits à la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Remarques article par article

Chapitre Ier. Dispositions générales, définitions et objectifs

Article 2

Certaines définitions telles que les « fonctions écologiques », la « gestion différenciée » ou les « infrastructures vertes », qui relevaient davantage de la loi concernant la protection de la nature ont disparu ce qui est à saluer, d'autres ont été reformulées et enfin de nouvelles définitions ont été ajoutées à savoir la « zone verte interurbaine », la « coupure verte », le « développement tentaculaire », et la « zone de préservation des grands ensembles paysagers ».

Quelques observations peuvent néanmoins être formulées :

- La définition de la « connectivité écologique » a été revue, mais le concept de zones tampon y figure toujours. Le SYVICOL se demande s'il s'agit d'un oubli des auteurs ou si le terme est employé de façon générale ;
- La « fragmentation » est définie comme un morcellement visuel des paysages ou une interruption artificielle de la connectivité écologique des espaces naturels. Le SYVICOL se demande comment il faut comprendre le terme « artificiel » ? Est-ce qu'il peut également s'agir d'une interruption indirecte de la connectivité, par exemple par le bruit ou l'éclairage, ou seule une interruption directe (par une route) est visée ? ;
- La définition du « corridor écologique », n'est pas en phase avec la définition retenue par la future loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles³. Etant donné que cette loi définit ce terme, il peut être omis ici ;
- En ce qui concerne les « zones urbanisées ou destinées à être urbanisées », celles-ci sont également déjà définies par un autre texte réglementaire auquel il est d'ailleurs fait renvoi. Ce sont d'ailleurs des zones de base qui se traduisent dans les plans d'aménagement généraux par le zonage autorisé aux articles 8 à 23 du règlement grand-

³ « 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



ducal du 8 mars 2017 concernant le plan d'aménagement général d'une commune. Le SYVICOL est partant d'avis que cette définition est superfétatoire ;

- Pour ce qui est des « zones destinées à rester libres », le Conseil d'Etat avait largement insisté dans son avis du 7 novembre 2017 relatif au projet de loi n°7048 sur la dénomination de « zone destinée à rester libre », expression en vigueur en matière d'aménagement communal et découlant du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Pourtant, le législateur lui a préféré la définition de « zone verte » qui figurera dans la future loi. Au contraire, dans l'avant-projet de règlement grand-ducal sous examen, c'est la nouvelle dénomination de « zones destinées à rester libres » qui figure dans les définitions, bien que le terme de « zone verte » soit utilisé dans la suite du texte. Il faut d'ailleurs se demander si la zone verte visée par le règlement grand-ducal sous examen renvoie bien à la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le SYVICOL voit ici une contradiction importante à laquelle il convient de remédier ;
- La définition de la « zone de préservation des grands ensembles paysagers » est vague comme en témoigne l'emploi des adjectifs « riches » ou « grande ». Le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas reprendre l'expression utilisée au commentaire des articles pour la définir, qui décrit les grands ensembles paysagers comme une catégorie de paysages mettant en évidence de grandes unités paysagères, peu fragmentées et caractéristiques pour le Luxembourg.

Chapitre II. Zones de préservation des grands ensembles paysagers

Le PSP définit sept zones de préservation des grands ensembles paysagers, délimitées à l'annexe 2.

En premier lieu, le SYVICOL constate que d'après le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », deux nouvelles zones d'activités régionales (Heiderscheid, Heffingen) et une extension d'une zone d'activité régionale existante (Riesenhaff) sont prévues dans la zone de préservation des grands ensembles paysagers. Ces parcelles sont actuellement des terres labourables. Or, une application à la lettre des restrictions imposées par la zone de préservation des grands ensembles paysagers en ce qui concerne l'extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées compromet l'implantation de ces zones d'activités économiques régionales.

Dans le même ordre d'idées, le SYVICOL se demande si l'avant-projet de règlement grand-ducal a été confronté à d'autres mesures d'aménagement du territoire, comme celles renseignées par le plan de gestion des risques d'inondation particulièrement quant à la désignation de zones prioritaires et de réserves à travers l'aménagement du territoire pour sécuriser des aires de rétention et pour tenir à disposition des surfaces pour la protection anti-crue et pour le développement du cours d'eau.



Les zones inondables sont ainsi officiellement définies par la loi relative à l'eau et il s'agit de savoir si de potentiels conflits avec ces textes ont été envisagés par les auteurs⁴.

Enfin, le SYVICOL s'inquiète de la question de savoir si les « bèschrèche », « bèsch-schoul » et autres centres éducatifs écologiques pourront toujours être autorisés quel que soit leur classement initial dans une zone à laquelle se superpose une zone de préservation des grands ensembles paysagers, alors que ce type d'infrastructures devrait également pouvoir bénéficier d'une dérogation au même titre que les zones de sports et de loisirs.

Article 5

Le plan sectoriel « paysages » comprend sept zones de préservation des grands ensembles paysagers, qui couvrent à vue d'œil près de la moitié de la surface du pays. Les zones de préservation des grands ensembles paysagers ont notamment comme objectif « le maintien des fonctions agricoles, sylvicoles, viticoles, écologiques, climatiques récréatives ».

Pour le SYVICOL, il convient de séparer les activités des fonctions qui sont assumées par ces zones. Ainsi, l'objectif de ces zones devrait être non seulement le maintien des activités agricoles, sylvicoles et viticoles mentionnées dans le texte, mais encore le développement de ces activités. De même, la liste de ces dernières doit être complétée pour prendre en considération les autres activités de production qui sont compatibles avec l'affectation de la zone verte, à savoir les activités horticoles, maraîchères, piscicoles, apicoles et cynégétiques.

En ce qui concerne les fonctions, le SYVICOL propose de reformuler cet objectif et d'ajouter un troisième tiret « la sauvegarde des fonctions écologiques, climatiques, récréatives et productives » de ces grands ensembles paysagers.

Article 6

Cet article pose le principe de l'interdiction de toute fragmentation nouvelle par des installations linéaires à l'intérieur d'une zone verte située dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers. Cette disposition, qui s'applique de manière identique aux nouvelles constructions dans la zone verte interurbaine, provient de l'ancien projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » déposé en 2014, mais de nouvelles exceptions ont été ajoutées. Ainsi, de nouvelles installations linéaires en surface ou hors sol peuvent être autorisées pour qu'elles soient érigées de manière groupée de sorte à jouxter des tracés préexistants ou qu'elles remplacent des installations préexistantes.

⁴ Le plan de gestion des risques d'inondation pour le Grand-Duché de Luxembourg, dans sa version du 22 décembre 2015, indique que « Dans les PAG actuels et dans les plans sectoriels (Ministère de l'Intérieur) ne figurent cependant pas les tenants et les aboutissants de la protection contre les inondations. Ainsi, dans certains cas, ceci aboutit à des conflits entre le développement du territoire et la protection contre les inondations ou les impératifs de la loi sur l'eau. »



Ce sont les seules conditions posées puisque l'article 8 de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles soumet uniquement les installations de transport, de communication et de télécommunication, les conduites d'énergie, de liquide ou de gaz à l'autorisation du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Comme aucune procédure d'autorisation spécifique n'est prévue par le règlement grand-ducal sous examen, le SYVICOL en déduit que la demande d'autorisation doit être introduite conformément aux dispositions du chapitre 12 de la loi précitée. Il serait toutefois utile de le préciser à cet endroit.

De plus, il faut préciser qu'en application de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, les juridictions administratives requièrent, pour que ces installations soient autorisables en zone verte, qu'elles soient d'utilité publique. Pour les installations énumérés à l'article 6 paragraphe 2, il faut assumer que cette condition ne sera pas exigée et qu'elle ne s'appliquera qu'aux projets réalisés en exécution du paragraphe 3.

Enfin, il faudrait également permettre la construction de nouvelles installations linéaires souterraines - non visées aux tirets 1 et 2 – et qui sont dès lors exclues par le texte qui n'autorise que les nouvelles installations en surface ou hors sol.

Article 7 Interdiction visant les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées

L'article 7 interdit en cas d'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées d'un plan d'aménagement général, dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers :

- Le développement tentaculaire des localités
- La création de nouveaux îlots urbanisés isolés situés à l'écart de la structure urbaine en place
- L'extension sur les plateaux exposés à la vue lointaine
- L'extension dans les espaces en pente moyenne supérieure à 36%

Si les deux premières interdictions sont justifiées par rapport à la l'aménagement du territoire ensemble avec la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain, il faut cependant observer concernant le 3^{ème} point, que l'interdiction projetée empêchera le développement de toute commune située sur un plateau « exposé à la vue lointaine ». Or, non seulement, cette notion est subjective et dès lors sujette à interprétation, mais il faut encore remarquer qu'au Luxembourg, et surtout dans l'Oesling, les paysages sont précisément constitués d'une alternance de plateaux et de vallées. Une application stricte de l'article 7 de l'avant-projet pourrait dès lors bloquer toute extension de zone urbanisée ou destinée à être urbanisée d'un village situé sur un plateau.

Le SYVICOL est d'avis qu'il faudrait, plutôt que de viser une interdiction à portée générale de toute nouvelle construction, sauf les mesures d'arrondissement du tissu urbain existant, veiller au contraire à ce que celles-ci s'intègrent harmonieusement dans le paysage. Dès lors, une extension de zone urbanisée ou destinée à être urbanisée sur les plateaux exposés à la vue lointaine devrait être admise sous réserve de ne pas porter préjudice à l'intégrité et à la beauté du paysage.



Le cas échéant, le SYVICOL doit s'opposer à cette disposition dans sa formulation actuelle qui est trop vague et restrictive.

A ce principe général d'interdiction, sont posées trois exceptions qui concernent l'implantation d'infrastructures techniques d'approvisionnement ou d'assainissement, la régularisation de constructions existantes et les zones de sport ou de loisirs.

Comme indiqué précédemment, le SYVICOL s'inquiète des répercussions de cet article sur les centres éducatifs à l'écologie et à l'environnement, qui ne sont pas classés dans une zone de sport ou de loisirs, et se demande si ces infrastructures pourront être autorisées à l'avenir.

Article 8

Cet article régit plus spécifiquement la construction d'exploitations ou de bâtiments agricoles, situés à la fois dans une zone verte et une zone de préservation des grands ensembles paysagers, de sorte qu'il serait logique de le placer à la suite de l'article 6. D'une part, le SYVICOL se demande pourquoi les installations agricoles sont considérées de manière plus sévère que les autres activités d'exploitation qui peuvent s'implanter en zone verte, conformément à l'article 6 de la future loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

D'autre part, le texte prévoit que « *les autorisations requises au titre de la loi modifiée du 19 janvier 2004 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.* » Au-delà du visa qui est à modifier, il convient de souligner que la future loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit déjà que les autorisations ministérielles peuvent être assorties de conditions, selon les termes de l'article 61⁵.

Ces autorisations ne concernent d'ailleurs pas seulement les nouvelles constructions, mais encore toute modification, transformation ou agrandissement d'une construction existante, le ministre pouvant même imposer que son aspect extérieur soit modifié de façon à ce qu'elle s'harmonise avec le milieu environnant (article 7 (1)).

⁵ Art. 61 (1) Le ministre peut assortir toute autorisation de conditions et de mesures relatives au revêtement des constructions, aux prescriptions dimensionnelles maximales des constructions selon le type de construction, à l'emprise au sol, aux matériaux, à la surface construite brute, aux teintes, à l'implantation et à l'intégration dans le paysage, lesquelles peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

(...)

Ces conditions et mesures ont pour finalité que les constructions à réaliser et les opérations à exécuter ne puissent nuire à l'environnement naturel, à l'intégrité et à la beauté du paysage, à l'intégrité des zones protégées, à la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, aux espèces protégées particulièrement ainsi que leurs habitats, aux habitats d'intérêt communautaire, y compris la connectivité écologique ou du milieu naturel en général.



Dès lors, le SYVICOL est d'avis que l'article 8 sous examen est superflu, alors que la future loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles pose des conditions similaires voire même plus contraignantes.

Si cet article devait néanmoins être maintenu, le SYVICOL demande à ce que le texte soit modifié afin de préciser qu'il ne s'applique qu'aux autorisations « du ministre » requises au titre de la loi précitée.

Chapitre III. Zones vertes interurbaines

Articles 10, 11 et 12

Le SYVICOL renvoie à ses observations à l'endroit des articles 6, 7 et 8 de l'avant-projet de règlement grand-ducal, dans la mesure où les restrictions imposées par les zones de préservation des grands ensembles paysagers s'appliquent de la même manière à la seule zone verte interurbaine définie par le PSP. Il faut simplement préciser que compte-tenu de la topographie de cette zone, le PSP ne reprend pas les interdictions relatives aux plateaux exposés à la vue lointaine ni à la pente raide, de sorte que le SYVICOL peut marquer son accord avec l'article 11, contrairement à l'article 7.

Chapitre IV. Coupures vertes

Dans les coupures vertes, les communes peuvent seulement désigner les catégories de zones que peut comporter une zone verte en vertu de l'article 27 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Dès lors, les coupures vertes peuvent être assimilées à une zone verte mais dont le classement comme tel est imposé par le PSP, et qui est donc le résultat d'une mesure d'aménagement décidée au niveau national. Dans ces conditions, se posera nécessairement la question de l'indemnisation éventuelle des propriétaires concernés par un reclassement de leur terrain.

Article 13

Parmi les objectifs assignés aux coupures vertes, figure le fait 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.* »

Le SYVICOL se demande pourquoi le texte ne vise que les terrains à vocation agricole et viticole, alors que dans les quarante-huit coupures vertes prévues, d'autres activités – par exemple apicoles, sylvicoles, horticoles ou maraîchères - sont tout à fait envisageables. De plus, tant l'article 14 de l'avant-projet de règlement grand-ducal, que l'article 15 qui renvoie à l'article 6 de la future loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en ce qui concerne les constructions autorisables dans les coupures vertes, ont un spectre d'activités beaucoup plus large.



Article 15

Cet article doit régler le sort des terrains et constructions situées dans une coupure verte. Or, si le paragraphe 2 interdit toute nouvelle construction en surface dans les coupures vertes, le paragraphe 1 renvoie aux règles concernant les constructions autorisables en zone verte sur base de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. L'antinomie est évidente : soit on admet des constructions dans les coupures vertes, comme c'est le cas en zone verte, soit aucune construction n'y est admise à l'exception de celles mentionnées au paragraphe 2.

La contradiction ne s'arrête cependant pas là : le paragraphe 2 autorise par exception la construction d'« *abris légers, d'équipements légers et d'aménagements légers, de pistes cyclables, de chemins piétonniers ou de constructions à réaliser en exécution du PST* ». Outre le fait qu'il faut s'interroger quant à ce qui peut être qualifié de « léger », force est de constater que ces dérogations sont non conformes au paragraphe 1 qui soumet les coupures vertes au statut de la zone verte, dans la mesure où la future loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles n'autorise pas ces constructions dans la zone verte !

Le SYVICOL estime que cet article est source d'insécurité juridique, et qu'il y a lieu de clarifier le statut des coupures vertes. Deux options sont possibles : soit elles suivent purement et simplement les règles applicables à la zone verte, soit elles établissent des règles plus strictes par superposition à la zone verte, mais elles ne peuvent en aucun cas être plus permissives. Le SYVICOL propose de procéder par analogie aux articles 6 et 10 du PSP en posant d'abord le principe, puis en prévoyant des exceptions.

Finalement, il faut constater que le paragraphe 3 est très restrictif en ce qui concerne l'agrandissement des exploitations agricoles existantes. Le SYVICOL est d'avis que ce paragraphe est contraire au principe de la sécurité juridique, qui suppose une certaine stabilité de l'ordre juridique et de prévisibilité de l'action des autorités, sans pour autant être justifié alors qu'il ne vise que les exploitations agricoles. Le texte offre une large marge d'interprétation au ministre, contrairement aux règles valables pour les constructions existantes dans la zone verte. Le SYVICOL propose de se référer à ce texte pour toutes les constructions existantes dans les coupures vertes, quitte à ce que l'autorisation du ministre puisse être assortie de conditions.



IV. Avant-projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports »

Remarques générales

Le Plan directeur sectoriel « transports » de 2014 comptait 25 articles et 8 annexes très disparates, tandis que l'actuel avant-projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » (PST) ne contient plus que 9 articles et 3 différents types d'annexes.

En annexe 1, on trouve la liste des projets d'infrastructures de transport, tandis que les annexes 2a et 2b, ainsi que l'annexe 3 sont constituées de cartes, de plans cadastraux à l'échelle 1 : 2.500 et de représentations schématiques, qui fournissent des précisions par rapport aux projets prévus.

Par rapport à la version de 2014, le contenu du projet de plan directeur sectoriel « transports » actuel est limité au strict minimum. Le SYVICOL qui, dans son avis du 29 septembre 2014 avait reproché aux projets de plans directeurs sectoriels de l'époque « une réglementation excessive qui empiète de manière significative sur l'autonomie communale ⁶», salue cette simplification et apprécie le recentrage sur le thème du transport.

Le PST actuel est un document plus clair et concis que son prédécesseur, et pour cela plus approprié en tant que règlement d'exécution de la loi du 17 avril 2018 cadrant le développement territorial du Luxembourg à moyen et à long terme et le concept intégré des transports. Ceci le noue plus étroitement avec la nouvelle stratégie pour la mobilité durable MODU 2.0. qui, quant à elle, est un document d'orientation complémentaire.

De plus, le SYVICOL se félicite qu'un certain nombre de ses suggestions de 2014 ont été retenues dans le nouveau PST. La suppression de l'obligation de la mise en place d'un réseau cohérent de pistes cyclables sur le territoire des communes – l'actuelle version du PST ne contient que des pistes cyclables nationales – doit être saluée. L'abolition du système de gestion d'emplacements de stationnement extrêmement complexe et la fixation arbitraire de minima d'emplacements pour vélos pour certaines catégories d'immeubles, méritent également d'être relevées de façon positive.

En général, le SYVICOL accueille donc favorablement le nouveau plan directeur sectoriel « transports ».

⁶ Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises sur les Projets de plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » du 29 septembre 2014, Messages-clés de l'avis, Partie générale, page 5.



Remarques article par article

Article 4

Tandis que le plan sectoriel « transport » de 2014 poursuivait trois objectifs concrets : la réservation de couloirs pour infrastructures routières et ferroviaires, l'amélioration et le développement de la mobilité douce, le développement d'un système de gestion des emplacements de stationnement, le PST actuel a pour objectif de faciliter la réalisation et le réaménagement de projets d'infrastructures de transport.

Le SYVICOL salue cette formulation plus précise des objectifs du PST.

Article 5

L'article 5 renvoie à l'annexe 1 pour les détails des projets d'infrastructures de transport, y compris la déclaration d'utilité publique de certains projets, la superposition des couloirs et zones réservés et la hiérarchisation des différents projets.

Le commentaire des articles énonce que la priorité de réalisation des projets d'infrastructures de transport est à prendre à titre indicatif. Malgré cette affirmation des auteurs de l'avant-projet, le SYVICOL s'interroge sur les critères qui ont été appliqués afin de hiérarchiser les différents projets d'infrastructures transports. Par exemple, est-ce les travaux pour projets de priorité 2 ne pourront être entamés avant la conclusion des travaux pour les projets de priorité 1 ?

En outre, le SYVICOL ne peut s'empêcher de s'interroger sur les critères appliqués afin de déclarer ou non une infrastructure d'utilité publique.

Il s'interroge également sur les périodes de réalisation des divers projets définis à l'annexe 1, plus particulièrement en relation avec les projets d'envergure couvrant une partie substantielle du territoire. Les trois catégories de priorisation ne fournissent aucun détail sur les exactes phases de planification. Citons à titre d'exemple la ligne de tram rapide entre le boulevard de Cessange et Belvaux. Pour les projets d'infrastructures d'une telle envergure, le SYVICOL aurait salué une subdivision plus détaillée, en différentes phases d'exécution, afin de faciliter la planification de ces projets au niveau communal.

En conséquence, le SYVICOL plaide pour une collaboration poussée et un dialogue participatif entre le Gouvernement et les autorités communales lors des phases de conception, d'exécution et d'achèvement des projets d'infrastructures « transport ». Même si chaque plan directeur sectoriel sera pourvu d'une commission de suivi, il est crucial que les communes directement touchées par des projets d'infrastructure « transport » soient elles-mêmes impliqués dans les différentes phases de planification et d'exécution de ces projets.



Article 6

L'article 6 définit la mise en œuvre des « zones et couloirs superposées » par le Plan d'aménagement général des communes.

À l'intérieur des couloirs ou zones superposés pour des projets d'infrastructure « transport », peuvent être désignées uniquement des zones de gares ferroviaires et routières [GARE]. En plus, les zones superposées suivantes peuvent être édictées : zones de servitude « couloirs et espaces réservés », secteurs et éléments protégés d'intérêt communal, zones de risques naturels prévisibles, zones à risques concernant la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, zones de bruit.

À l'intérieur des couloirs ou zones superposés pour des projets de parking « park & ride » et pôles d'échanges, la désignation d'une zone verte, pouvant comporter des zones agricoles, des zones forestières, des zones viticoles, des zones horticoles, des zones de parc public ou des zones de verdure peut être autorisée.

L'interdiction d'ériger toute construction dans les couloirs et zones superposés pour des projets d'infrastructures de transport, à l'exception d'infrastructures de transport⁷, qui s'applique dès l'entrée en vigueur du PST, est fortement restrictive.

Le commentaire des articles précise que : « L'interdiction est applicable dès l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PST et cesse lorsque les projets d'infrastructures de transport et les installations nécessaires au bon fonctionnement des projets en question ont été mis en place.⁸ ».

Bien que le commentaire des articles affirme que la plupart des zones se situent à l'extérieur du périmètre d'agglomération des communes, le SYVICOL est d'avis que l'interdiction d'ériger quoi que ce soit dans ces zones et couloirs jusqu'à l'achèvement des travaux relatifs aux projets d'infrastructure transports pourrait poser des problèmes au niveau local. Cela est particulièrement le cas en relation avec les projets d'envergure - dont l'exécution pourra prendre plusieurs années - et en relation avec les projets d'infrastructures du trafic individuel motorisé, ou les projets d'infrastructures de transport collectif par exemple, dont le tracé exact n'est même pas encore certain.

⁷ Avant-projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » (PST), Chapitre III, article 6, paragraphe (2).

⁸ Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports », Commentaire des articles, page 3, ad article 6, paragraphe 3.



Certains zones et couloirs désignés par le PST ont une envergure importante, surpassant sans aucun doute les dimensions des infrastructures de transport qu'ils sont destinés à accueillir. Afin d'établir un équilibre entre intérêts locaux et nationaux, le SYVICOL propose donc d'introduire la possibilité d'accorder des dérogations à l'interdiction de construire dès que les plans définitifs pour un projet de transport sont approuvés.



V. Avant-projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire « Zones d'activités économiques »

Remarques générales :

Le SYVICOL se félicite du fait que, par rapport à la version qu'il a commentée en 2014, le projet de plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques » actuellement en procédure a été sensiblement simplifié et que les auteurs ont tenu compte d'une grande partie des remarques formulées par le secteur communal.

Il se réjouit notamment du fait que le projet sous revue n'inclut plus de typologie propre des zones – celle-ci ayant été critiquée dans l'ancienne version pour son manque de flexibilité et une prise en compte insuffisante de l'existant – mais renvoie simplement au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Le SYVICOL s'était également opposé à l'approche maximaliste de la mouture 2014 en ce qui concerne la zone tampon dont chaque zone d'activités économiques aurait dû être entourée. Il salue le fait que le projet actuellement en discussion ne contient plus aucune disposition y relative.

L'exposé des motifs met en avant une autre amélioration par rapport à 2014, qui consiste dans une meilleure coordination entre les différents acteurs impliqués dans l'élaboration des 4 projets de plans directeur sectoriels, afin d'éviter les contradictions et incompatibilités qui s'étaient glissées dans la version antérieure.

Ceci n'a pourtant pas empêché que 3 zones d'activités régionales⁹ sont prévues à l'intérieur d'une zone de préservation des grands ensembles paysagers prévue par le projet de plan directeur sectoriel « paysages ». A l'intérieur d'une telle zone, suivant l'article 7 dudit projet, « toute extension des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées d'un plan d'aménagement général [...] 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 ».

Il est évident que les zones d'activités économiques peuvent être frappées par cette interdiction, étant donné qu'elles font partie des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées telles que définies par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Quant aux conditions dans lesquelles l'interdiction

⁹ Il s'agit des nouvelles zones prévues à Heffingen et à Heiderscheid, ainsi que de l'extension de la zone « Riesenhaff » dans la commune de Rambrouch. D'autres zones d'activités économiques prévues sont adjacentes à des zones du projet de plan directeur sectoriel Paysages, mais les auteurs ont pris le soin de ne pas les inclure dans ces zones. A titre d'exemple, on peut citer la nouvelle zone d'activités régionale « Schmatzuecht » prévue à Echternach, qui sépare les zones de préservation des grands ensembles paysagers « Müllerthal » et « Vallée de la Moselle et de la Sûre inférieure ».



s'applique, elles sont alternatives – il suffit donc qu'une d'entre elles soit remplie – et formulées de façon à laisser aux autorités qui les apprécieront une marge de manœuvre considérable, faute de définition de notions comme « îlot urbanisé » ou encore « vue lointaine ».

Pour ce qui est des 3 zones d'activités économiques visées, la compatibilité des deux projets de plans directeurs sectoriels dépendra donc en fin de compte des interprétations non forcément concordantes que différentes autorités feront de l'article 7 du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » lorsqu'elles seront saisies du projet de modification du plan d'aménagement communal en exécution de l'article 10 du projet de règlement grand-ducal commenté ici. Il en résulte une source d'insécurité juridique majeure pour les communes concernées.

Le SYVICOL demande qu'une disposition expresse soit insérée soit dans l'un, soit dans l'autre projet de plan directeur sectoriel afin d'assurer que toutes les zones d'activités économiques puissent être réalisées comme prévu, sans risque d'opposition fondée sur le futur plan directeur sectoriel « paysages ».

Finalement, le SYVICOL ne peut s'empêcher de constater que la révision du projet de plan directeur sectoriel, à côté des améliorations apportées, a également mené à une restriction de l'autonomie communale, notamment en ce qui concerne la création ou l'extension de zones d'activités communales ou régionales non prévues par le projet lui-même.

Par ailleurs, plusieurs sources d'insécurité juridique pour les communes subsistent.

Nous reviendrons sur ces points dans le cadre des remarques formulées par rapport aux différents articles.

Remarques article par article :

Article 3

La définition des objectifs du plan directeur sectoriel a été nettement explicitée, en s'inspirant de ceux de l'aménagement du territoire énoncés à l'article 1^{er} de la loi-cadre du 17 avril 2018.

Le premier objectif consiste à « favoriser la réalisation de zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales ». En réalité, le projet se limite cependant, comme la version précédente, à réserver des terrains pour de telles zones. Le SYVICOL souhaite rappeler ici ses remarques formulées en 2014, selon lesquelles le plan directeur devrait s'intéresser davantage à la mise en œuvre concrète des zones et établir des règles claires et transparentes concernant notamment le cofinancement étatique, le choix des entreprises ou encore le mode de mise à disposition des terrains. Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de ces observations.

Selon le point 5, un autre objectif déclaré consiste à « inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales [...] ». Cette formulation est quelque peu euphémique, alors que la coopération intercommunale est tout simplement une condition pour



entamer le développement d'une zone régionale. Nous reviendrons sur ce point par rapport à l'article 6.

Article 5

Le projet de règlement grand-ducal de 2014 permettait la création de nouvelles zones d'activités économiques régionales supplémentaires par les communes sous certaines conditions (art. 18). La version actuelle interdit la désignation de telles zones si elles ne sont pas prévues par un plan directeur sectoriel en vigueur ou en procédure. Ceci vaut aussi pour l'extension de zones existantes.

Selon l'exposé des motifs, les communes peuvent proposer de telles initiatives à la commission de suivi prévue à l'article 14 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, qui les analyse « sur base de considérations économiques, urbanistiques, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégrité environnemental et paysagère ». Elles n'ont cependant aucune influence sur le résultat de ces réflexions et donc sur les suites réservées à leur proposition. Même en cas d'avis favorable de la commission, l'extension la plus infime d'une zone d'activités régionale existante n'est possible que via la lourde procédure de révision du plan directeur sectoriel.

Sur ce point, la version 2018 apporte donc une restriction additionnelle de l'autonomie communale, aussi bien qu'une complexification sensible des procédures. Le SYVICOL estime qu'il serait dans l'intérêt de la finalité du plan directeur sectoriel de laisser aux communes au moins la possibilité d'étendre dans une certaine mesure des zones existantes pour pouvoir réagir rapidement lorsque, par exemple, une entreprise déjà implantée dans la même zone demande du terrain additionnel ou lorsque l'opportunité d'acquérir des fonds adjacents se présente spontanément.

Article 6

La réalisation et la gestion de zones d'activités régionales n'est possible pour les communes que par l'intermédiaire d'un syndicat intercommunal. Cette condition a été reprise en principe de la mouture 2014, mais elle a été considérablement allégée, ce que le SYVICOL salue expressément. Désormais, elle est remplie lorsque deux communes ont manifesté leur intention de constituer un syndicat de communes en transmettant leurs délibérations concordantes afférentes au ministre de l'Intérieur. La mise en œuvre de la zone peut donc commencer pendant la phase de constitution du syndicat.

Le recours obligatoire à un syndicat de communes est compréhensible pour différentes raisons, mais peut aussi constituer un obstacle considérable. En effet, une commune souhaitant réaliser une zone d'activités régionale prévue sur son territoire, lorsqu'elle n'est pas encore membre d'un syndicat pouvant prendre en mains la réalisation et la gestion, n'a que deux possibilités :

D'abord, elle peut adhérer à un syndicat existant¹⁰ qui gère déjà une ou plusieurs autres zones. Ceci a sans doute l'avantage pour la commune de profiter du savoir-faire et de l'expérience de

¹⁰ Ceci nécessite l'accord des deux tiers des communes membres aux termes de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes



ce syndicat. Par contre, en fonction de la proportion entre le patrimoine existant du syndicat et la valeur de la zone à créer, l'opération risque d'échouer à cause du droit d'entrée au syndicat dû par la commune.

L'autre option consiste évidemment à créer un nouveau syndicat de communes. Or, convaincre au moins une autre commune à s'engager financièrement pour créer de l'activité économique sur des fonds ne faisant pas partie de son territoire ne va pas de soi. Ceci d'autant plus que le plafonnement de la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial généré sur leur territoire, introduit par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, n'a pas augmenté l'attractivité économique d'un tel projet.

Lorsqu'une coopération intercommunale ne peut s'établir de l'une ou de l'autre manière, la réalisation de la zone est impossible. Pour éviter une telle situation de blocage, le SYVICOL propose de prévoir, à l'instar de l'article 19, paragraphe 3 de l'ancien projet, un mécanisme permettant à l'Etat de reprendre en mains une zone d'activités régionale dont la réalisation en coopération intercommunale n'a pas été entamée après l'écoulement d'un certain nombre d'années. Dans ce cas, il importerait toutefois que les conditions d'accès restent celles d'une zone d'activités régionale.

Article 7

La possibilité de désigner de nouvelles zones d'activités économiques communales a été fortement limitée. Sous l'ancien projet¹¹, chaque commune avait droit à 2 ha par période de 12 ans sous des conditions assez faciles à respecter – même si elles étaient formulées de façon peu précise, comme soulevé dans l'avis du SYVICOL – et pouvait aller au-delà en cas de relocalisation ou d'extension d'entreprises.

Le maximum de 2 ha pour la création de zones communales a été supprimé. En revanche, le texte adopte une formulation négative (« la désignation de nouvelles zones ou le fait de procéder à l'extension de zones d'activités économiques communales existantes [...] ne sont possibles que [...] ») et énonce 3 conditions cumulatives, dont l'appréciation laisse beaucoup de place à interprétation, ce qui est source d'insécurité juridique pour les communes.

Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 3, point 3, selon lequel un des objectifs du plan directeur sectoriel consiste à « restreindre la possibilité pour les communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal ».

A la lecture du commentaire des articles, selon lequel « un éparpillement de petites zones d'activités économiques communales contribue au mitage de l'espace et à une utilisation non rationnelle du sol », on peut avoir l'impression que le projet de plan directeur sectoriel sous revue vise justement à limiter la création de nouvelles zones communales autant que possible.

¹¹ Articles 20 et 21 du projet de règlement grand-ducal de 2014



Ceci constitue un changement d'orientation fondamental par rapport à la mouture 2014, qui entendait certes encadrer la création de nouvelles zones d'activités communales, mais pour laquelle il semble que ce type de zone avait néanmoins sa raison d'être.

Pour le SYVICOL, il importe que les communes gardent la possibilité de créer des zones d'activités communales et qu'elles puissent le faire selon des règles et conditions claires, sans que leurs projets ne dépendent de l'interprétation plus ou moins favorable des textes par les autorités étatiques.

Il demande donc que l'alinéa 1^{er} de l'article 7 soit reformulé en remplaçant la tournure « ne sont possibles que lorsque » par « sont possibles lorsque » et en fixant des conditions plus précises.

Plus particulièrement, le SYVICOL propose de remplacer la condition floue sous a), selon laquelle une nouvelle zone d'activités économiques communale doit s'intégrer dans le tissu urbain existant, par celle qu'elle doit être adjacente à une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Ceci éviterait la création de nouveaux îlots et éviterait, selon la lecture du SYVICOL, un mitage du paysage, ce qui rendrait la condition sous b) superflue.

La condition sous c) de ne pas contribuer à une disproportion manifeste entre les surfaces destinées principalement à l'habitation et celles destinées aux zones d'activités économiques communales devrait être précisée par la fixation un ratio maximal entre les deux types d'utilisation.

Plus de précision s'impose également en ce qui concerne le dernier alinéa, qui énonce un autre cas de figure dans lequel la création de zones communales est possible, à savoir si le but consiste à garantir la pérennité d'activités économiques existantes au niveau local ou la réaffectation d'un site déjà urbanisé. Sans définition des termes employés – ou, au moins, explication au commentaire des articles – cette disposition risque elle aussi de donner lieu à des interprétations divergentes et à un manque de sécurité juridique pour les communes.

Article 8

L'article 8 prévoit le reclassement en zone verte de 3 zones d'activités communales qui, selon le commentaire des articles, n'ont jamais été mises en œuvre. Elles se trouvent sur les territoires des communes de Bissen, Habscht et Schuttrange.

Comme ce reclassement devra être exécuté par une modification du plan d'aménagement général, c'est-à-dire par une décision des autorités communales, celles-ci s'exposeront sans doute à des réclamations, voire des demandes d'indemnisation des propriétaires des fonds concernés.

Le SYVICOL renvoie ici à ses développements dans la partie générale relatives à l'indemnisation des propriétaires de fonds frappés par des servitudes résultant d'un plan directeur sectoriel et réitère avec insistance sa revendication que l'État penne à sa charge l'ensemble des dépenses auxquelles les communes devront faire face à ce titre.



Article 9

L'article 9 permet de préciser les modes d'utilisation du sol au sein des zones régionales ou communales (du type 1), sans que l'artisanat et l'industrie légère ne puissent être exclus.

Non expliquée par le commentaire des articles, cette disposition est difficilement compréhensible. Au moins faudrait-il, aux yeux du SYVICOL, préciser l'autorité compétente pour prendre la décision en question.

Dans un souci de clarté, la formulation suivante est proposée : « Les modes d'utilisation du sol au sein des zones d'activités économiques régionales et communales du type 1 peuvent être précisées par les autorités communales [...] ».

Adopté par le comité du SYVICOL, le 16 juillet 2018