



PROJETS DE PLANS DIRECTEURS SECTORIELS
« LOGEMENT », « PAYSAGES », « TRANSPORTS »
ET « ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES »

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES



Le présent avis a été élaboré de sa propre initiative par le SYVICOL, qui s'est senti interpellé par les conséquences importantes sur le secteur communal des quatre projets de plans directeurs sectoriels transmis le 25 juin 2014 aux communes. Il se compose d'une partie qui contient des remarques d'ordre général, ainsi que d'un examen spécifique de chaque projet de plan – logement, paysages, transports et zones d'activités économiques.

L'avis se concentre délibérément sur les éléments des projets de plans directeurs sectoriels qui concernent l'ensemble ou, au moins, une grande partie du secteur communal, sans examiner les répercussions précises sur les communes prises individuellement. Le SYVICOL s'est ainsi efforcé de ne pas s'immiscer dans la compétence de chaque commune de défendre ses propres intérêts comme elle l'entend et de faire valoir les arguments qui lui paraissent pertinents.

L'avis a été adopté par le comité du SYVICOL lors de sa réunion du 29 septembre 2014.

Le SYVICOL tient à remercier sincèrement toutes les personnes, élus et agents communaux, qui ont contribué par leurs réflexions à l'élaboration du présent avis au sein des quatre groupes de travail.

SOMMAIRE

MESSAGES-CLÉS DE L'AVIS	5
I. ASPECTS GÉNÉRAUX	11
II. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « LOGEMENT »	21
III. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « PAYSAGES »	39
IV. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « TRANSPORTS »	45
V. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES »	49
COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL	62



MESSAGES-CLÉS DE L'AVIS

PARTIE GÉNÉRALE

Le SYVICOL n'est pas opposé au principe même des plans directeurs sectoriels. Il constate cependant avec regret que les projets que le gouvernement vient de soumettre à la consultation des communes, introduisent une réglementation excessive qui **empiète de manière significative sur l'autonomie communale**. Une approche plus respectueuse du principe de subsidiarité aurait consisté à fixer des objectifs, en laissant aux communes une marge de manœuvre quant aux moyens à déployer pour les atteindre.

Gérer la complexité résultant des plans sectoriels dans le cadre de la politique d'aménagement communal **constituera un véritable défi pour les communes**. Celui-ci sera d'autant plus difficile à relever que l'analyse des plans révèle d'ores et déjà des risques de conflits entre certaines dispositions des différents règlements grand-ducaux.

L'implication des communes dans l'élaboration et le suivi des plans sectoriels est insuffisante. Ceux-ci ont été mis au point sans leur concours, bien qu'elles doivent jouer un rôle crucial dans leur mise en œuvre. Les avis et observations que les communes formuleront par rapport aux projets ont un caractère purement consultatif ; le Gouvernement n'est pas tenu de leur réserver une suite. Le SYVICOL demande donc que le secteur communal soit représenté au sein des commissions de suivi prévues pour chacun des plans directeurs, afin de permettre aux acteurs du terrain de faire valoir leur point de vue au moins dans le cadre des adaptations futures des plans.

L'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 sur l'aménagement du territoire, en ce qu'il interdit toutes mesures urbanistiques et travaux non conformes à un simple projet de plan directeur sectoriel dès l'entrée en procédure de celui-ci, donne un **pouvoir inédit au Gouvernement**. Celui-ci peut mettre en application les prescriptions les plus variées sans devoir respecter des délais et se soucier de la procédure normale d'adoption des actes réglementaires. Le SYVICOL doute de la régularité de ce dispositif.

L'applicabilité immédiate vaut pour toutes les prescriptions des projets de règlements grand-ducaux. La loi du 30 juillet 2013 citée ci-dessus ne permet pas de ranger les prescriptions en plusieurs catégories entrant en vigueur successivement. Déroger par un règlement grand-ducal ou, plutôt, par un simple projet de règlement grand-ducal, à une loi est contraire à la hiérarchie des normes. Cette analyse du SYVICOL est corroborée par l'ordonnance de référé du 17 septembre 2014 de Monsieur le Président du Tribunal administratif.

L'applicabilité du droit de préemption prévu par les 4 projets de règlements grand-ducaux est douteuse. Toujours selon la loi précitée du 31 juillet 2013, les terrains auxquels ce droit s'applique doivent être indiqués avec précision. Or, avant la mise en conformité des PAG des communes, les zones couvrant ces terrains ne sont identifiées dans les parties graphiques qu'à l'échelle 1:10.000 ou 1:50.000. Ce n'est guère la précision souhaitée par le législateur.

Les plans directeurs sectoriels mettent les bourgmestres entre le marteau et l'enclume en matière d'autorisations de bâtir. Les parties graphiques des plans qui établissent les servitudes, ne sont pas élaborées avec un degré de précision suffisant pour permettre aux bourgmestres, dans la phase précédant la mise en conformité des PAG, de déterminer avec certitude s'ils peuvent émettre une autorisation ou non. Suivre la recommandation ministérielle d'agir avec « prudence », c'est-à-dire de refuser une autorisation dès qu'il existe un doute sur la conformité aux futurs plans sectoriels, revient à commettre un excès de pouvoir sanctionné par le juge. A l'inverse, si le bourgmestre fait droit à la demande, il risque de se voir sanctionner pour avoir violé les prescriptions du plan. Pour le SYVICOL, la responsabilité qui est placée ici sur les bourgmestres est intolérable.



La responsabilité des communes est engagée également au niveau de la mise en conformité des PAG avec les plans directeurs sectoriels. A ce moment, les communes devront fixer les délimitations précises de nombreuses zones emportant une restriction des droits des propriétaires des terrains grevés. Les actes constitutifs de ces servitudes, dont la mise en place s'impose pourtant aux communes, émaneront de ces dernières. Ce sont donc les communes qui se verront attaquées en justice. **Le SYVICOL demande que la loi du 30 juillet 2013 soit complétée de façon à disposer que l'Etat rembourse aux communes les indemnités et autres frais que celles-ci devront éventuellement payer.**

LOGEMENT

Au regard de la situation alarmante liée au déficit de logements, le PSL apporte des **réponses jugées insuffisantes** voire dans certains cas **contreproductives**. L'approche pratique fait défaut, tandis que le gouvernement s'est approprié l'autonomie communale, concédant une marge de manœuvre plus que limitée aux communes dans leur développement. Le SYVICOL appréhende un ralentissement de la mise sur le marché de nouveaux logements – alors que les premiers cas de blocage sont déjà apparus – avec des conséquences potentiellement désastreuses sur l'évolution des prix.

Le PSL arrête une **répartition entre communes prioritaires et complémentaires, basée sur des critères confus et quelque peu arbitraires**, et celle-ci a des conséquences lourdes par rapport aux prescriptions qui en découlent. Le SYVICOL estime que le développement de l'habitat est à favoriser dans toutes les communes.

Le critère de référence instauré par le PSL est le potentiel de croissance du nombre de logements, qui diffère selon le classement en communes prioritaires ou complémentaires d'après un mécanisme inutilement complexe. La définition du **potentiel de croissance** est critiquable, de même que son quantum **défini de manière théorique** mais inadapté aux disponibilités foncières des communes.

Le SYVICOL redoute un **développement démesuré des communes prioritaires** dont la croissance doit, de surcroît, se limiter en principe à une seule localité. Il s'interroge sur leur capacité technique et financière à absorber le flux massif des nouveaux arrivants compte tenu des infrastructures à construire et des investissements à réaliser. Le SYVICOL estime qu'il faut leur laisser le choix d'inclure ou non dans le calcul du potentiel de croissance notamment les zones soumises à un PAP « quartier existant », ce qui serait de nature à favoriser la densification au centre des localités.

Au contraire, **les communes complémentaires sont entravées dans leur développement** dans la mesure où le PSL leur impose une limite du potentiel de croissance jugée trop restrictive. Le SYVICOL craint, entre autres effets indésirables, que cette disposition ne suscite encore davantage de spéculation foncière, que l'attractivité de ces communes ne soit figée, et qu'à terme des difficultés économiques en résultent. De plus, l'obligation de reclassement d'une surface identique à celle du dépassement en zone non destinée à l'habitation s'analyse comme une sanction et va poser des problèmes pratiques.

Le SYVICOL revendique **une plus grande flexibilité**, d'une part au niveau de la fixation du potentiel de croissance, afin que toutes les communes puissent y déroger de manière motivée, et d'autre part au niveau de sa composition, afin qu'il reflète davantage la réalité sur le terrain.

Le PSL impose aux communes de désigner **un seul espace prioritaire d'urbanisation** pour l'habitat répondant à certaines caractéristiques précises sans que l'on sache lesquelles sont prépondérantes. Le SYVICOL se demande si **la construction de nouveaux logements dans le ou les espaces qui sont déjà les plus densément peuplés** et où se concentrent les services de proximité est adéquate par rapport aux objectifs d'une croissance cohérente et d'un développement harmonieux des communes. Il plaide en



faveur d'une **interprétation souple** de cette disposition afin de ne pas favoriser un accroissement disproportionné d'une localité par rapport aux autres.

Le PSL encadre la réalisation de mesures d'arrondissement du tissu urbain existant, ce qui est contraire à l'objectif du PSP de densifier le bâti dans les centres urbains afin de lutter contre le phénomène de mitage spatial. Le SYVICOL **demande partant la suppression de la limitation visant les mesures d'arrondissement.**

Le PSL détermine des seuils de densité de logement variables selon la commune considérée (prioritaire ou complémentaire) et d'après l'espace visé (espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat ou non). La fixation de paramètres rigides ne répond pas à la nécessité d'optimiser l'urbanisation tout en préservant la qualité des paysages et le caractère des communes, surtout rurales. Les communes doivent pouvoir déterminer le ou les **seuils de densité les mieux adaptés à la configuration locale**, le cas échéant après discussion avec les autorités étatiques compétentes. Cette prescription est à **changer en une recommandation.**

Le PSL instaure des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat dans le but de produire rapidement des logements en grande quantité. Pour le SYVICOL, cet intérêt est cependant à relativiser puisque ces zones ne pourront pas voir le jour avant plusieurs années ce qui ne devrait pas permettre d'accélérer à court terme la mobilisation de terrains à bâtir. Le SYVICOL **déplore que les communes concernées n'aient pas été consultées au préalable** compte tenu de l'ampleur de ces projets et de leur impact sur la qualité de vie des habitants, et se demande comment l'État compte les aider financièrement. D'un point de vue spatial, l'implantation inégale de ces zones par rapport à l'ensemble du territoire n'est pas cohérente avec les orientations du programme directeur, et elle est même incompréhensible dans les communes qualifiées de complémentaires. Le SYVICOL s'inquiète des **répercussions liées à la situation juridique incertaine des terrains** situés dans l'emprise – non définitive - de ces zones, et sur la responsabilité des bourgmestres en matière de délivrance d'autorisations de construire. Le SYVICOL privilégie une approche orientée vers la réalisation de projets de dimension rationnelle.

Enfin, les mesures transitoires prévues par PSL posent des **difficultés d'interprétation, conduisant à des situations de blocage inévitables** jusqu'à la mise en conformité par les communes de leur PAG avec les prescriptions du PSL. La limitation des extensions urbaines sans égard à la catégorie à laquelle appartient la commune préjudicie aux communes prioritaires qui devront le cas échéant reclasser – pour les déclasser ensuite - des terrains en zone non destinée à l'habitation et supporter le risque financier en résultant, sauf à différer des projets en cours de planification.

PAYSAGES

Le PSP contient de nombreuses dispositions qu'il aurait mieux fallu intégrer soit dans la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles, soit dans celle sur l'aménagement communal et le développement urbain. Il en résulte un **texte complexe qui compliquera substantiellement la politique d'aménagement au niveau communal**, en particulier par l'introduction de nombreuses dispositions qui ne s'appliquent qu'à certaines parties du territoire.

Comme les communes essaient d'ores et déjà d'éviter les développements tentaculaires et la création d'îlots isolés, de nouvelles contraintes réglementaires sont, de l'avis du SYVICOL, non seulement superflues, mais risquent, par leur rigidité, de **bloquer inutilement le développement de certaines localités.** Le Gouvernement aurait plutôt dû proposer aux communes des instruments juridiques efficaces permettant d'inciter les propriétaires de terrains à la construction ou à la vente, afin d'obtenir une densification du bâti dans le centre des localités.



Alors que le Gouvernement vient de déposer la loi dite « Omnibus », qui vise, entre autres, de manière explicite à simplifier l'étude préparatoire prévue dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le PSP introduit de nouvelles dispositions que doivent prendre en compte dans leur étude préparatoire les communes situées dans les zones de préservation des grands ensembles paysagers. Le SYVICOL s'étonne de cette incohérence et s'exprime clairement **en faveur de l'approche visant la simplification**.

Le PSP cherche à obliger les communes situées dans les zones de préservation des grands ensembles paysagers, respectivement de la zone verte interurbaine à réglementer la construction des exploitations agricoles en zone verte. Pour le SYVICOL, cette disposition génère plus de questions qu'elle ne fournit de réponses au **problème des constructions en zone verte**, dans la mesure où la dualité problématique du pouvoir de décision (Etat/ commune) dans ce domaine subsistera. Il propose au Gouvernement de charger un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et des communes d'**examiner le dossier dans sa globalité** et d'élaborer des propositions tenant compte des intérêts de toutes les parties.

L'imprécision du tracé des coupures vertes ainsi que la disposition interdisant une extension des zones urbanisées et destinées à être urbanisées *en direction* des zones vertes fait peser une lourde responsabilité sur les élus, en particulier les bourgmestres. Le SYVICOL **revendique des dispositions plus claires pour les coupures vertes et demande l'abandon de la prescription interdisant les extensions en direction des zones vertes**.

TRANSPORTS

Basée sur un scénario de croissance démographique et économique très dynamique, la mise en œuvre des plans sectoriels logement et zones d'activités économiques aura des répercussions importantes sur la mobilité. Le PST ne constitue cependant qu'**une réponse incomplète aux défis** qui se poseront dans ce contexte. Les communes veulent connaître en détail les mesures concrètes prévues dans leur région pour amortir les effets des plans sur la mobilité: réorganisation du système des transports collectifs, développement du réseau P&R, restructuration du réseau routier au-delà des projets inscrits dans le PST.

Le PST confère une **nouvelle mission aux communes**, dans la mesure où elles sont désormais tenues de mettre en place « un réseau cohérent de voies de mobilité douce » sur leur territoire. Le SYVICOL revendique depuis longtemps que toute nouvelle obligation créée dans le chef des communes soit systématiquement assortie de la mise à disposition de moyens financiers appropriés pour garantir leur réalisation. Le PST reste malheureusement muet sur cette question.

Le SYVICOL marque son **opposition à la fixation arbitraire de nombres minima d'emplacements pour vélos** à installer lors de la construction ou de la transformation substantielle de certaines catégories d'immeubles. Cette prescription est à transformer en recommandation, de manière à ce qu'il puisse être tenu compte des besoins réels constatés sur le terrain.

Le **système de gestion des emplacements de stationnement** qui sera imposé aux communes est **excessivement complexe et contraignant**. Il aurait été plus approprié de procéder à une optimisation de l'organisation des transports publics préalablement à la mise en place d'un tel dispositif.



ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

L'objectif déclaré du plan directeur sectoriel est de réserver des surfaces pour les futures zones d'activités économiques nationales et régionales. Le SYVICOL est d'avis que **la vraie finalité ne peut consister que dans le développement des activités et la diversification économique**. Les communes étant des acteurs essentiels dans la mise en œuvre de cette politique, le plan sectoriel devrait contenir des incitations pour les motiver à se regrouper en syndicat et se lancer dans un tel projet. Il est regrettable que le texte ne contienne **pas d'engagements précis et fiables sur le cofinancement étatique**.

Le PSZAE **ne tient guère compte de la situation existante**. Toutes les zones actuelles qu'il reprend comme zones régionales sont rangées dans la catégorie du type 1, alors même que de nombreuses entreprises qui y sont implantées actuellement ne remplissent pas les conditions d'accès à une telle zone. Ceci posera problème pour toute autorisation administrative que ces entreprises demanderont dans le futur.

La typologie des zones d'activités **manque de flexibilité**. Pour ce qui est des zones d'activités régionales, dont la gestion et la réalisation est assurée par des syndicats intercommunaux, le PSZAE distingue entre deux types. La définition restrictive des zones du type 1 exclut de nombreuses entreprises artisanales, notamment en raison d'une activité commerciale accessoire qui dépasse le cadre restreint de ce qui est autorisé. Le type 2 est défini de façon plus large, mais ces zones sont rares et réparties de façon déséquilibrée sur les différentes régions du pays. Pour éviter que l'offre de terrains nouvellement créée soit inutilement restreinte par la prépondérance des zones du type 1 avec leurs conditions d'accès trop strictes, le SYVICOL revendique plus de liberté pour les syndicats gestionnaires dans le choix des entreprises.

La largeur des zones tampon, dont chaque nouvelle zone d'activités nationale ou régionale et chaque extension d'une telle zone doivent être entourées, doit pouvoir être adaptée au besoin effectif. Vu les lourdes conséquences pour les propriétaires des terrains grevés de cette servitude, elle doit être délimitée individuellement pour chaque zone et de façon à être limitée au strict nécessaire, contrairement à ce que prévoit l'approche maximaliste du texte actuel. Le SYVICOL propose d'introduire dans le projet de règlement grand-ducal une **proportionnalité entre la largeur de la zone tampon et l'envergure des nuisances prévisibles**.





I. ASPECTS GÉNÉRAUX

1. UN DEGRÉ DE COMPLEXITÉ INÉDIT

1.1. UN RISQUE DE SURRÈGLEMENTATION INCOMPATIBLE AVEC L'AUTONOMIE COMMUNALE

Le SYVICOL tient tout d'abord à déclarer qu'il ne s'oppose pas en principe aux projets de plans directeurs sectoriels sous examen. Ici, comme dans d'autres domaines, un outil de planification à l'échelle nationale est utile pour assurer un développement cohérent et harmonieux du pays.

Il faut toutefois se demander si, par le niveau de détail de certaines de leurs dispositions, les projets sous analyse ne dépassent pas le cadre légal, défini comme suit : « Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. »¹

En effet, en lisant cette définition, on aurait pu s'attendre à des documents plus généraux, qui, par secteur, auraient regroupé et précisé les orientations politiques du Gouvernement et coordonné celles-ci entre elles, ainsi qu'avec la législation en vigueur. Ces documents auraient encadré et guidé l'action des communes en vue d'un développement structuré du territoire, en fixant des objectifs, mais en laissant aux communes une certaine marge de manœuvre quant aux moyens à déployer pour les atteindre.

Or, les textes sous analyse vont parfois dans le sens inverse, lorsqu'ils imposent des mesures avec un degré de détail tel que l'autonomie communale ne peut tout simplement plus jouer². S'y ajoute un style de rédaction les rendant difficilement compréhensibles pour quelqu'un qui ignore les motivations sous-jacentes des auteurs. Il en résulte une foule de questions sur leur mise en pratique. Malheureusement, les commentaires des articles ne fournissent que peu d'informations dépassant la paraphrase et ne permettent pas toujours de lever le doute sur l'interprétation à donner à certaines dispositions.

Il est apparent que les auteurs du texte ont cherché à équilibrer le niveau de précision par une certaine flexibilité. Toutefois, celle-ci profite avant tout aux autorités gouvernementales, dont la marge d'appréciation est considérable. Pour les communes, par contre, elle induit une large insécurité.

Ceci s'explique par le fait que les nombreuses conditions à remplir reposent en grande partie sur des notions non clairement définies, dont il n'est guère possible de constater objectivement et sans équivoque qu'elles sont remplies ou non³. Vu que les communes, en matière d'aménagement communal, agissent sous la tutelle des ministres compétents, ce seront ces derniers qui pourront imposer leurs propres interprétations des textes et écarter celles, éventuellement divergentes, des communes. Les ministres disposent ainsi d'un pouvoir d'appréciation leur donnant, dans une large mesure, un pouvoir d'immixtion dans les décisions relevant de la compétence communale.

¹ Article 8 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

² Exemple : Fixation des nombres minima d'emplacements pour vélos par le projet de plan directeur sectoriel « transports », ne permettant aucunement de tenir compte des spécificités locales

³ A titre d'exemples, voir notamment les commentaires sur les articles 18, 20 et 21 du projet de plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »



1.2. DES RISQUES DE CONFLIT ENTRE LES DIFFÉRENTS PROJETS DE PLANS

La complexité décrite ci-dessus est renforcée par la coexistence de quatre projets d'un volume comparable, qu'on pourrait ranger dans deux camps : d'un côté les volets, plus orientés vers l'action, du logement, du transport et des zones d'activités économiques, d'autre part celui, plus défensif, des paysages. Ce dernier semble jouer le rôle de contre-poids aux autres, ce qui est, en principe, utile et justifié.

Toutefois, les conflits paraissent inévitables. A titre d'exemple concret, citons la zone pour la réalisation de projets d'envergure « Toussaintsmillen » que le projet de plan directeur sectoriel « logement » prévoit dans la commune de Kayl et que son équivalent dédié aux paysages classe en majeure partie dans une « zone d'importance particulière du réseau écologique ». Cette zone est définie comme « couvrant les espaces de liaison, de tampon ou de développement qui remplissent une fonction complémentaire permettant de renforcer le maillage du réseau écologique »⁴. L'incompatibilité pourrait-elle être plus avérée ?

Autre exemple, illustrant un conflit entre le PSZAE et le PSL: la zone d'activités nationale « Luxembourg/Hollerich », d'une surface de 15 hectares, est prévue en proximité immédiate de la zone pour la réalisation de projets d'envergure « Cessange (Béchel) ». Les deux zones ne sont, en fait, séparées que par une voie de chemin de fer. On imagine que ce soit entre une importante zone d'activités nationale et une vaste zone prévue pour le logement que le besoin d'une zone tampon est le plus net. En l'occurrence, la coexistence des plans directeurs sectoriels « logement » et « zones d'activités économiques » crée ou accentue donc le besoin d'une zone tampon et rend celle-ci en même temps irréalisable.

Encore d'autres incohérences résultent notamment des projets de création ou d'extension de zones d'activités économiques à l'intérieur d'une « zone de préservation des grands ensembles paysagers »⁵. Certes, dans ces cas, la création ou l'extension des zones d'activités économiques reste possible, mais ce sera sous des conditions et contraintes supplémentaires.

Finalement, les communes concernées par une « zone de préservation des grands ensembles paysagers » ou par la « zone verte interurbaine » verront les projets de modification de leurs plans d'aménagement généraux soumis à des conditions plus strictes que d'autres communes⁶, ce qui pourra limiter leur liberté dans la mise en œuvre du plan directeur sectoriel « logement ».

Ce ne sont que des exemples d'incompatibilités entre deux projets de plans directeurs sectoriels qui sont apparentes ou prévisibles déjà à ce stade. Il est fort probable que leur mise en œuvre en révélera d'autres.

2. UNE IMPLICATION DES COMMUNES JUGÉE INSUFFISANTE

Vu son caractère coercitif et sa durée de mise en œuvre, l'outil du plan directeur sectoriel empiète sur l'autonomie communale, principe pourtant d'ordre constitutionnel. En effet, il s'agit d'une mesure réglementaire prise par le pouvoir exécutif à l'échelle nationale dans des domaines, principalement celui de l'aménagement communal, où les communes ont normalement des compétences étendues.

⁴ Article 22, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages »

⁵ Angelsberg, Heiderscheid, Koetschette

⁶ Projet de plan directeur sectoriel « paysages », articles 8 et 15



2.1. PENDANT LA PHASE D'ÉLABORATION DES PROJETS : ABSENCE DE DIALOGUE AVEC LES COMMUNES

Compte tenu de l'importance de l'enjeu des plans pour les communes, on aurait pu s'attendre à ce que celles-ci soient, dès le départ, étroitement impliquées dans l'élaboration de ces documents, notamment par le biais du SYVICOL.

Mise à part la publication des avant-projets de plans sectoriels en 2008/2009, qui n'avaient pas le même degré de détail que les projets sous examen, le Gouvernement a gardé le secret sur leur contenu précis pendant la phase d'élaboration. Par ailleurs, les remarques formulées à cette époque par un certain nombre de communes n'ont, dans une large mesure, pas été prises en compte dans la révision des dispositions.

Les projets de plans directeurs sectoriels n'ont été dévoilés aux communes – et encore, de façon sommaire – que le 3 juin 2014, lors d'une seule réunion au niveau national. Les documents complets ont été mis à la disposition des administrations communales deux jours seulement avant le début de l'enquête publique le 27 juin 2014.

Si le SYVICOL et les communes à titre individuel avaient été consultés avant la finalisation des projets, certaines questions soulevées dans le présent avis auraient pu être clarifiées et des divergences d'opinion aplanies.

2.2. PENDANT LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES PROJETS : UNE PROCÉDURE PUREMENT CONSULTATIVE, SANS DROIT DE REGARD POUR LES COMMUNES

Concernant justement ces avis, pour la présentation desquels les communes disposent d'un délai de quatre mois suivant la publication des projets⁷, il convient tout d'abord de remercier Monsieur le ministre du Développement durable et des Infrastructures et Monsieur le ministre de l'Intérieur de leur courrier du 6 août 2014, par lequel ils affirment, en réponse à une demande en ce sens du SYVICOL, « que les communes restent libres de se prononcer de manière informelle même en dehors du délai » et soulignent l'importance d'une « collaboration constructive » avec le secteur communal. Cette attitude flexible est rassurante et laisse espérer que les remarques des communes seront effectivement traitées avec attention et bienveillance.

Fort heureusement d'ailleurs, car les communes ne disposent pas de moyens pour s'opposer aux plans. En effet, l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013 précitée dispose que « le ministre établit un rapport de synthèse des observations » qui sera joint au projet de plan et « propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel ». A strictement parler, le ministre de l'Aménagement du Territoire n'est ni lié par l'avis présenté par une commune, ni obligé de lui communiquer la suite qu'il y aura donnée.

Le SYVICOL appelle Monsieur le ministre à établir ledit rapport de synthèse de façon non seulement exhaustive, en tenant compte de l'ensemble des soucis et suggestions que lui présenteront les communes, mais aussi transparente, c'est-à-dire en entrant en contact avec les auteurs des avis pour les informer des suites y données et chercher des solutions par le dialogue.

Une autre question, plus complexe, résulte du fait que l'article 19 de la loi susmentionnée du 30 juillet 2013 confère un effet direct et immédiat, dès l'entrée en procédure des projets de plans directeurs, aux prescriptions de ceux-ci, en interdisant tout ce qui y contreviendrait. Mais, comment tenir compte d'une remarque, aussi fondée soit-elle, tendant à la modification d'une disposition qui est déjà applicable ?

⁷ Article 9 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire



Concrètement, dans ce cas, une prescription en vigueur dès l'entrée en procédure serait modifiée (ou carrément supprimée) par le règlement grand-ducal déclarant le plan directeur sectoriel obligatoire et n'aurait alors existé – entièrement ou sous sa forme initiale – que pendant la phase transitoire. Voilà une situation très exceptionnelle et juridiquement douteuse, dont il est à espérer qu'elle ne suscitera pas une certaine réticence des autorités gouvernementales à prendre en considération les remarques afférentes.

De façon plus générale, il faut noter qu'aucune publication n'est prévue pour les modifications apportées aux projets après la phase de consultation. La formulation très large de l'article 9, paragraphe 4 (cité ci-dessus) de la loi du 30 juillet 2013 donne au Gouvernement un pouvoir quasi-illimité de modifier les projets de plans directeurs sectoriels après le délai de présentation des observations par les communes.

Enfin, il est probable que les avis émis par le public aient des conséquences pour les communes. Il serait donc important, dans l'esprit participatif dont le Gouvernement se réclame, de consulter celles-ci à ce sujet avant que les versions modifiées des projets soient présentées à la Chambre des Députés en exécution de l'article 9, paragraphe 5 de ladite loi.

Bref, s'il y a donc une consultation du secteur communal, celle-ci a lieu à un stade tardif de la procédure et les moyens dont les communes disposent pour faire valoir leurs intérêts sont insuffisants.

2.3. UNE APPLICATION DES RÈGLEMENTS GRAND-DUCAUX EN PARTENARIAT AVEC LES COMMUNES ?

Le suivi de chacun des plans directeurs sectoriels, une fois en vigueur dans leur intégralité, sera assuré par une commission de suivi, dont les missions incluent la surveillance de la mise en œuvre du plan, mais également la proposition de modifications éventuellement nécessaires. Cela traduit une conception des plans comme des instruments adaptables et évolutifs.

Le SYVICOL considère qu'une participation des communes aux commissions de suivi garantirait une meilleure prise en compte dans la politique d'aménagement du territoire des défis qui se posent au niveau local et améliorerait l'efficacité de la transposition des plans. Aussi le Gouvernement aurait-il intérêt à inclure dans chaque commission de suivi au moins un membre effectif et un suppléant représentant le secteur communal. Associer ainsi les communes aux travaux de cette commission s'inscrirait parfaitement dans l'approche participative recherchée par le Gouvernement et permettrait d'enrichir les discussions par l'expérience communale.

3. DES INSÉCURITÉS JURIDIQUES À DE MULTIPLES NIVEAUX AUX CONSÉQUENCES INCERTAINES

3.1. DOUTES QUANT AU PRINCIPE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR IMMÉDIATE

Le fait que de nombreuses prescriptions des projets de plans directeurs sectoriels sont déclarées applicables dès l'entrée en procédure du projet de plan directeur sectoriel, que ce soit définitivement ou de façon transitoire, surprend. Le SYVICOL comprend les raisons ayant mené les auteurs du projet à prévoir cette entrée en vigueur immédiate (en particulier pour éviter la spéculation foncière) et n'en conteste pas le bien-fondé d'un point de vue politique. En termes juridiques, toutefois, cette façon de procéder semble critiquable.



L'article 19, paragraphe 7 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire en constitue la base légale : « A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. »

Cette disposition confère au Gouvernement ce qu'on pourrait comparer à un chèque en blanc juridique. Elle lui permet d'instituer des servitudes et interdictions, dont certaines constituent des atteintes au droit de propriété, et ce rien qu'en déclenchant une procédure d'adoption d'un règlement grand-ducal. La procédure réglementaire proprement dite, avec l'obligation de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, ne commence que de nombreux mois plus tard et il est plus que probable que le texte initial évoluera jusqu'à sa publication au Mémorial – ce qui est, *a priori*, l'intérêt même d'une démarche participative.

Certes, il ne s'agit que de dispositions transitoires, en attendant que le règlement grand-ducal en bonne et due forme soit pris, leurs effets disparaissant si tel n'a pas été le cas après une période de cinq ans. Aux yeux du SYVICOL, il reste néanmoins douteux que ce mécanisme soit bien conforme aux règles d'adoption des actes du pouvoir exécutif.

3.2. INCERTITUDE QUANT À LA NATURE DE CERTAINES DISPOSITIONS

Chaque projet de règlement grand-ducal confère expressément à certaines de ses dispositions, qu'il énumère de façon exhaustive, le statut de prescription, respectivement de recommandation. Ces notions sont définies par l'article 19, paragraphes 2 à 4 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Le domaine du logement constitue la seule exception, vu qu'il érige chacun de ses articles en prescription⁸.

La coercitivité étant une caractéristique fondamentale de tout texte normatif, il est sans doute indispensable d'énumérer dans un tel texte les dispositions qui, le cas échéant, ne sont pas obligatoires. Par contre, il est surprenant de voir une énumération des articles constituant des prescriptions, ce qui soulève la question de la nature des dispositions ne relevant d'aucune des deux catégories. Au niveau du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », par exemple, il s'agit des articles 1, 3 à 5 et 33 à 45, donc d'une partie non négligeable du texte.

La définition de la prescription laisse penser qu'elle se distingue de la disposition ordinaire (c'est-à-dire de celle non classée expressément dans l'une ou l'autre catégorie) par l'obligation des communes « de s'y conformer au niveau de leurs plans d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier »⁹, mais la catégorisation de plusieurs articles semble déroger à cette règle. Pour rester dans l'exemple du domaine des zones d'activités, en effet, il ne serait pas étonnant de voir l'article 3¹⁰ considéré comme une prescription, alors que, de l'autre côté, il est difficilement compréhensible pourquoi l'article 32, qui accorde un *droit* de préemption à l'Etat et aux communes, relève de cette catégorie. Ceci est encore plus étonnant au vu du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement », qui considère comme prescriptions des dispositions qui, dans les autres projets, ne sont ni prescription, ni recommandation.

⁸ Article 15 du projet de règlement grand-ducal

⁹ Article 19, paragraphe 3 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

¹⁰ « Pour chaque zone ou partie de zone arrêtée suivant les prescriptions du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », les modes d'utilisation du sol peuvent être précisés en fonction des particularités et des caractéristiques propres du site. Ces précisions ne peuvent pas être contraires aux modes d'utilisation du sol tels que fixés par le présent règlement grand-ducal. »



3.3. IMPOSSIBILITÉ DE LIMITER L'APPLICATION AVEC EFFET IMMÉDIAT À CERTAINES PRESCRIPTIONS

Ceci nous amène à la question de la mise en vigueur dès l'entrée en procédure des prescriptions des projets de règlements grand-ducaux.

Le Gouvernement a voulu conférer l'effet immédiat à une partie seulement des prescriptions des plans et conditionner l'applicabilité d'autres prescriptions à l'entrée en vigueur intégrale des plans directeurs sectoriels, respectivement à la mise en conformité des plans d'aménagement généraux.

Or, les règlements grand-ducaux sont ici en contradiction avec l'article 19 (7), cité au point 3.1. ci-dessus, de la loi du 30 juillet 2013 puisque celui-ci réserve à toutes les dispositions que les projets de règlements grand-ducaux considèrent expressément comme des prescriptions - et non uniquement celles dont ils prévoient l'applicabilité immédiate - un effet immédiat dès l'entrée en procédure. La loi étant la norme supérieure, ce sont donc bien les dispositions de l'article 19 qui s'appliquent ! L'ordonnance du 17 septembre 2014¹¹ de Monsieur le Président du Tribunal administratif, statuant comme juge des référés, corrobore cette analyse en se référant notamment au « problème qu'un acte réglementaire et, plus spécialement, un projet d'acte réglementaire ne peut guère restreindre les effets d'une disposition légale (...) ».

A côté de l'insécurité juridique générale, certaine et préoccupante, il est difficile de prévoir de façon détaillée et exhaustive les conséquences de ce qui précède. Si cependant certaines prescriptions entrent en vigueur plus tôt que prévu, des situations paradoxales risquent de voir le jour. En plus, la perte d'autonomie des communes, dans la phase transitoire au moins, semble dépasser de loin l'intention des auteurs des projets.¹²

Il n'est pas contesté que le projet de modification de la loi du 30 juin 2013 concernant l'aménagement du territoire¹³ devrait résoudre le problème en prévoyant explicitement l'entrée en vigueur des prescriptions à différents stades - entrée en procédure, déclaration du plan directeur sectoriel obligatoire par règlement grand-ducal et mise en conformité du PAG - et en n'interdisant plus que « toute modification du plan ou projet d'aménagement général, toute nouvelle adoption d'un PAP, ainsi que tout morcellement des terrains en tant qu'ils seraient contraires aux prescriptions *applicables* du plan ou projet de plan »¹⁴, de même que la délivrance d'une autorisation de construire non conforme à ces mêmes prescriptions¹⁵. C'est avant tout cette précision supplémentaire, selon laquelle il s'agit des prescriptions « applicables », qui permettra d'éviter l'effet obligatoire de toutes les prescriptions dès l'entrée en procédure.

Toujours est-il que cette clarification n'entrera en vigueur qu'après le vote en bonne et due forme de la loi modificative et sa publication au Mémorial. A son stade actuel, l'existence du projet de loi mentionné ne change strictement rien à la situation présentée ci-dessus. En fait, elle confirme plutôt l'exactitude de l'analyse faite par le SYVICOL. En plus, il va de soi que la loi modifiant celle du 30 juillet 2013 ne sortira ses effets que pour l'avenir et ne pourra donc en aucun cas régulariser *ex post* la situation actuelle.

¹¹ Numéro 35048 du rôle

¹² Pour un exemple concret, le lecteur est prié de se référer aux remarques relatives à l'article 37 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »

¹³ Article 1er du projet de loi déposé le 5 juin 2014 sous le dossier parlementaire n° 6694

¹⁴ Projet de loi ci-dessus, modification de l'article 19, paragraphe 7 de la loi du 30 juillet 2013

¹⁵ Projet de loi ci-dessus, modification de l'article 19, paragraphe 9 de la loi du 30 juillet 2013



3.4. INCERTITUDE AUTOUR DE L'APPLICABILITÉ DU DROIT DE PRÉEMPTION

Dans chacun des quatre règlements grand-ducaux est inséré un article conférant un droit de préemption soit à l'Etat, soit à l'Etat et aux communes concernées, pour la réalisation de projets découlant des plans.

L'article 21 (1) de la loi du 31 juillet 2013 précitée stipule de manière non-équivoque que « La partie écrite et la partie graphique des plans [...] doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption ». Cette disposition n'est toutefois pas respectée dans les textes sous examen, dans la mesure où les terrains concernés par les projets ne sont identifiés dans les parties graphiques qu'à l'échelle 1:10.000, voire le plus souvent 1:50.000, l'idée étant que les communes disposent d'une certaine flexibilité pour décider elles-mêmes de leur délimitation exacte lors de la mise en conformité de leur PAG avec les plans.

Cette incohérence des règlements grand-ducaux par rapport aux dispositions de la loi fait planer un doute sur l'applicabilité du droit de préemption, en particulier dans la phase précédant la mise en conformité des PAG. En effet, comment faire valoir le droit de préemption tant que les terrains sur lesquels il doit s'appliquer ne sont pas identifiés clairement ?

4. UNE RESPONSABILITÉ LOURDE POUR LES AUTORITÉS COMMUNALES

Si le SYVICOL insiste autant sur le manque de sécurité juridique entourant les projets de plans directeur sectoriels, c'est parce que les autorités communales, en appliquant ces textes, engagent leur responsabilité et risquent d'être exposées à d'innombrables réclamations, voire de recours devant les tribunaux.

4.1. RESPONSABILITÉ EN CAS D'APPLICATION DU « PRINCIPE DE PRUDENCE »

Comme cela a déjà été souligné, l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire dispose que « tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan ». Par ailleurs, « aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan »¹⁶. Les projets de plans ayant été déposés le 27 juin 2014, c'est à partir de ce moment que les interdictions citées ci-dessus jouent.

Principalement dans cette phase transitoire jusqu'à la publication des règlements grand-ducaux au Mémorial, les communes, chargées d'appliquer les dispositions qui précèdent et donc de vérifier que toute demande d'autorisation est conforme à l'ensemble des dispositions applicables des quatre projets de plans directeurs sectoriels, se voient confrontées à de sérieuses difficultés, résultant, d'une part, de l'insécurité juridique soulignée ci-dessus et, d'autre part, du manque de précision des projets de plans directeurs.

En effet, les parties graphiques des projets de plans directeurs sectoriels prévoient de nombreuses servitudes, telles que, par exemple, les « zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat » en matière de logement ou les « zones prioritaires du réseau écologique » dans le domaine des paysages, mais celles-ci ne sont définies qu'à l'échelle 1:50.000. Si ce manque de précision a sans doute des avantages et laisse aux communes

¹⁶ Article 19, paragraphe 7



un semblant d'autonomie lors de la mise en conformité de leurs plans d'aménagement généraux aux plans directeurs sectoriels, il constitue avant cette mise en conformité un facteur d'insécurité important.

Les auteurs des projets en sont parfaitement conscients, preuve en est fournie dans la partie « considérations générales » des exposés des motifs joints à chacun des projets de règlements grand-ducaux : « Lors de la transposition des parties graphiques des plans directeurs sectoriels primaires dans leurs PAG, les communes rencontreront très probablement des parcelles situées sur la limite d'une zone ou d'un couloir réservé, sans qu'elles puissent déterminer avec certitude si cette parcelle est affectée ou non par les dispositions du plan directeur sectoriel. Dans ce cas s'applique nécessairement la prudence. Au cas où il ne peut être déterminé avec certitude si une parcelle est touchée par une servitude ou non, la prudence impose le refus d'une telle autorisation, jusqu'à clarification de la situation qui interviendra au plus tard au moment de la mise en conformité du PAG avec le plan directeur sectoriel primaire en question. »

Une telle manière de procéder est difficilement conciliable avec le principe de légalité de l'action administrative en général et avec le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes en particulier. L'article 6 de ce règlement n'énonce-t-il pas que « toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux » ?

Un simple doute sur l'existence, à un endroit donné, d'une servitude résultant d'un projet de plan directeur sectoriel n'est sûrement pas un motif légal justifiant le refus d'une autorisation de bâtir. Au contraire, aux yeux du SYVICOL, une administration respectueuse des principes d'un Etat de droit, ainsi que des libertés publiques et des droits fondamentaux garantis par la Constitution, doit accorder le bénéfice du doute à l'administré, plutôt qu'à soi-même, en appliquant l'adage « in dubio pro reo ».

En pratique, le bourgmestre, saisi d'une demande d'autorisation de bâtir, a une compétence liée. Son rôle se limite à vérifier le respect de la réglementation applicable. Si tel est le cas, il est obligé de faire droit à la demande, faute de quoi il se livrerait à un excès de pouvoir.

Au contraire, s'il juge le dossier non conforme à la réglementation applicable, c'est-à-dire celle en vigueur au moment du dépôt de la demande d'autorisation, il doit émettre un refus, contre lequel le demandeur possède un droit de recours contentieux.

Troisième cas de figure possible : s'il ne prend aucune décision endéans un délai de 3 mois suivant la saisine, il y a présomption d'un rejet tacite, contre lequel le demandeur peut également se pourvoir en justice¹⁷.

Si le bourgmestre applique donc le « principe de prudence » préconisé en refusant, expressément ou tacitement, de faire droit à une demande d'autorisation à cause d'un doute quant à la conformité aux dispositions d'un projet de plan directeur sectoriel, il s'expose dans tous les cas à des recours administratifs ou contentieux.

A l'inverse, s'il estime – à juste titre, aux yeux du SYVICOL – la simple non-impossibilité d'existence, sur un terrain déterminé, d'une servitude résultant d'un projet de plan directeur sectoriel insuffisante pour refuser à un particulier l'autorisation sollicitée, il risque d'enfreindre la loi et d'encourir des sanctions de ce chef.

Les projets de plans directeurs sectoriels ont ainsi pour effet, au moins pendant la phase transitoire précédant leur entrée en vigueur intégrale, de placer les autorités communales, dont particulièrement les bourgmestres, constamment entre le marteau et l'enclume. Dans les innombrables situations juridiquement incertaines que ces textes créent, quelle que soit leur décision, elle risque toujours d'être attaquée en justice.

¹⁷ Article 4 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif



Le SYVICOL se désolé du fait que le Gouvernement ait provoqué un cadre juridique tellement nébuleux et partant dangereux pour les autorités communales, auxquelles il ne propose comme soutien que le conseil laconique de faire preuve de « prudence ».

4.2. RESPONSABILITÉ DANS LE CADRE DE LA MISE EN CONFORMITÉ DES PAG

Ce n'est pas le seul domaine dans lequel la responsabilité des communes risque d'être engagée. En effet, la mise en conformité des plans d'aménagement généraux avec les plans directeurs sectoriels ouvre, elle-aussi, largement la porte à des actions en justice de particuliers dirigées contre les communes. Cette mise en conformité s'apparente en fait à une transposition des dispositions des plans directeurs dans la réglementation communale, en l'occurrence les plans d'aménagement généraux.

Elle coûtera aux communes des sommes dépassant considérablement les frais d'une simple mise à jour de leurs plans d'aménagement généraux. Ceci s'explique par la ribambelle de nouvelles zones, couloirs, servitudes, etc. dont la délimitation précise appartient aux communes et doit évidemment être étudiée et argumentée. Il faut déplorer que l'Etat ne prévoie aucun soutien financier aux communes pour ces dépenses, alors même qu'elles n'ont d'autre source que la mise en œuvre d'une réglementation prise au niveau national.

En plus, il est clair qu'une grande partie des mesures, notamment l'édiction des nombreuses servitudes, ne seront pas appréciées par les propriétaires des fonds grevés et que certains de ceux-ci s'y opposeront par tous les moyens à leur disposition, y compris contentieux. Cette tendance n'a guère été affaiblie par l'arrêt du Conseil Constitutionnel du 4 octobre 2013, déclarant inconstitutionnelle la disposition selon laquelle les servitudes résultant d'un PAG n'ouvrent droit à aucune indemnité, bien que la portée exacte de cette décision reste à déterminer par la jurisprudence future.

L'acte juridique constitutif de toutes les servitudes entrant en vigueur ou étant précisées au moment de la mise en conformité du PAG émanera des communes. Les justiciables se retourneront donc contre elles, qui n'auront toutefois fait qu'exécuter des textes qui s'imposent à elles. Il est probable que les communes se voient submergées de recours contre des décisions, prises dans le cadre de l'adaptation de leurs plans d'aménagement généraux, qui ont leur source dans un plan ou projet de plan directeur sectoriel.

Ce qui précède vaut évidemment lorsque la mise en conformité a lieu simultanément à la mise à jour du PAG, mais concerne également les communes optant pour une mise en conformité ultérieure. En effet, l'article 18bis de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dans sa version actuelle comme dans celle prévue par le projet de loi « Omnibus » récemment déposé¹⁸, dispense les modifications d'un PAG ayant pour objectif de mettre celui-ci en concordance avec les plans directeurs sectoriels de la procédure ordinaire d'adoption et de modification du PAG. Cette « mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre ».

L'intention d'alléger la procédure dans un pareil cas est sans doute louable et rien ne s'opposerait à cette manière de procéder si le niveau de détail des plans directeurs sectoriels était tel que les communes ne disposent d'aucune marge de manœuvre. Or, il n'en est nullement ainsi. Lors de la mise en conformité, les communes doivent prendre de nombreuses décisions, notamment quant à la délimitation exacte des surfaces touchées par les différentes zones et servitudes, qui ont des répercussions importantes pour les propriétaires des terrains concernés.

¹⁸ Dossier parlementaire n° 6704



La renonciation à toute la procédure d'adoption du PAG – et avant tout à son volet public – fait disparaître le droit des particuliers de présenter leurs observations et réclamations éventuelles à un stade où il est encore possible d'en tenir compte et ne leur laisse que la possibilité de présenter un recours contre l'acte accompli. Voilà une source supplémentaire de litiges devant le Tribunal administratif.

Quel que soit le cas de figure, les communes ne sont par conséquent dans cette matière que les exécutants des orientations politiques décidées au niveau gouvernemental et elles ne devraient pas avoir à en assumer la responsabilité pécuniaire. C'est une question importante et préoccupante, à laquelle on cherche vainement la réponse dans les documents commentés. Aussi le SYVICOL demande-t-il avec insistance que l'Etat s'engage à intervenir dans de pareils cas et à rembourser aux communes les indemnités que celles-ci se verront obligées de payer, ainsi que tous les frais de justice occasionnés dans ce contexte.

L'acceptation de ce principe ne devrait pas se limiter à un engagement verbal du Gouvernement, mais être inscrite au chapitre relatif aux indemnités de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.



II. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « LOGEMENT »

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La crise du logement est une réalité au Grand-Duché de Luxembourg que les gouvernements ont tenté vainement de contenir depuis des années. L'évolution effrénée des prix de l'immobilier prive une partie croissante de la population de l'accès à un logement abordable, et devenir propriétaire de nos jours relève presque du luxe. L'enquête sur le budget des ménages réalisée par le STATEC¹⁹ montre que le logement occupe de loin le premier poste de consommation des ménages, suivi par les transports et l'alimentation. Malheureusement, force est de constater que malgré une politique volontariste, l'Etat, confronté à une croissance démographique très forte, n'est pas parvenu à maîtriser l'explosion des prix, qui ne cessent d'augmenter de manière exponentielle. Pour inverser cette tendance, il faudrait que l'offre en logements fasse un bond considérable.

Comme d'autres observateurs, le SYVICOL a accueilli avec bienveillance les déclarations d'intention de la nouvelle coalition gouvernementale, pour lutter contre « *la flambée des prix de l'immobilier (...) afin de permettre à nouveau à nos concitoyens d'accéder à un logement abordable*²⁰ ». Le Gouvernement s'était fixé comme objectif premier « *de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles* », en agissant prioritairement sur la mobilisation de terrains à bâtir, la dynamisation de la création de logements sociaux et de logements à prix abordables, la révision du « pacte logement » et des mesures proposées dans le « paquet logement », et la réforme de l'impôt foncier et des subsides au logement.

Le plan directeur sectoriel « logement » constitue à cet égard une première tentative du gouvernement en place pour combattre la spéculation et stabiliser l'évolution des prix, alors que malgré le ralentissement de l'économie, le marché est tendu et la pression immobilière importante. Son enjeu s'étend toutefois au-delà, puisqu'il s'agit de planifier le développement spatial du Grand-Duché de Luxembourg à moyen et surtout long terme. Les mesures qui y sont préconisées, encore davantage que celles des autres plans directeurs sectoriels, ont été élaborées dans le plus grand secret, ce qui explique sans doute pourquoi leur analyse réserve son lot de surprises.

1.1. DES INTERROGATIONS LÉGITIMES

De manière générale, le SYVICOL s'interroge sur les lignes directrices qui ont présidé à l'élaboration du présent projet de règlement et sur l'arbitrage qui a été rendu. A cet égard, tant l'exposé des motifs que le commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal, qui constituent avant tout une paraphrase des articles eux-mêmes, n'apportent que peu de précisions. Le gouvernement a arrêté un certain nombre de principes sur lesquels nous reviendrons, notamment le découpage du territoire national en communes prioritaires et complémentaires, l'encadrement de la croissance du nombre de logements, la désignation d'un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat, ou encore la limitation des mesures d'arrondissement du tissu urbain existant.

Les membres du groupe de travail mis en place par le SYVICOL ont rencontré, préalablement à la rédaction du présent avis, des fonctionnaires des ministères concernés afin de leur poser des questions concrètes en rapport avec ledit projet. Dans le cadre de cette discussion, ses membres se sont inquiétés de l'adéquation entre les projections du gou-

¹⁹ Le Luxembourg en chiffres 2014, STATEC

²⁰ Programme gouvernemental, 11 décembre 2013, page 4 ; page 149



vernement et la réalité, et la question a notamment été posée de savoir comment a été déterminé le potentiel de croissance du nombre de logements qui se situe à 20% pour les communes prioritaires et à 10% dans les communes complémentaires ? La réponse a été pour le moins évasive : les auteurs du projet de règlement grand-ducal se seraient inspirés de la pratique et de ce qui a été fait à l'étranger. Les représentants ministériels ont ainsi confirmé qu'il s'agit de données purement théoriques, mais qui devraient fonctionner. Or, le SYVICOL est pour le moins circonspect par rapport à la concordance entre les objectifs fixés à l'article 4 du projet de plan directeur sectoriel et les dispositions réglementaires censées en être l'expression concrète. En effet, les orientations stratégiques retenues par les auteurs du projet posent question tant au niveau des concepts que de leur réalisation pratique.

Tout d'abord, il convient de s'interroger sur la distribution entre communes prioritaires et communes complémentaires. Certes, la liste retenue par les auteurs du projet de loi n'est pas nouvelle puisqu'elle a été arrêtée – au moins partiellement, sous l'égide du précédent gouvernement dans le cadre du Pacte logement. Il n'en reste pas moins que cette liste a évolué depuis lors avec l'adjonction de 4 communes parmi les communes prioritaires, sur base de critères essentiellement spatiaux. Pour le SYVICOL, le développement de l'habitat est à favoriser dans toutes les communes, vu l'urgence de la situation, et la pertinence de cette répartition peut être remise en question. Au demeurant, se pose la question de savoir ce que viennent compléter les communes dites « complémentaires » ?

En l'espèce, le SYVICOL considère que la vraie priorité est de produire des logements de bonne qualité en grande quantité, même s'il partage bien évidemment le point de vue des auteurs du projet de règlement grand-ducal de ne pas favoriser une urbanisation galopante et anarchique. Par contre, ce qui est difficilement compréhensible, c'est que des communes soient entravées dans leur développement, et que des terrains urbanisables bien situés ne puissent être mobilisés pour la réalisation de projets d'aménagement, que ce soient des extensions urbaines ou des mesures d'arrondissement du tissu urbain existant. Or, les communes complémentaires disposent de réserves foncières importantes. Ainsi, en 2012, l'Observatoire de l'Habitat a identifié que 11% en moyenne de la superficie comprise dans les périmètres d'agglomération étaient disponibles pour l'habitat²¹, dont 2.701 ha théoriquement constructibles dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées. C'est dans les communes à tendance rurale – donc, complémentaires, que le taux de disponibilité net des terrains est le plus important, pouvant grimper jusqu'à 53%, alors qu'il est de 21,6% en moyenne sur l'ensemble du pays. L'étude a par ailleurs identifié que les communes où se trouve le taux de disponibilité le plus important se localisent essentiellement dans le nord et l'ouest du pays, même si le degré de mobilisation de ces terrains tend à un ralentissement. Compte tenu de la densité moyenne de logement par hectare, les experts sont arrivés à la conclusion que plus de 30.000 logements pouvaient être théoriquement construits sur les terrains disponibles pour l'habitat en 2010.

Ces chiffres sont à mettre en exergue avec les 15.000 logements que l'Etat envisage de créer sur une période de 20 ans, grâce aux zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat, mobilisant un potentiel total de 467 ha dont 86% dans les communes du sud et du centre-sud. Au regard de ce qui précède, le SYVICOL comprend mal la motivation du gouvernement de ne pas mobiliser davantage des 1.200 ha de terrains disponibles dans les communes complémentaires, alors que le manque de terrains à bâtir se fait cruellement sentir.

Si le constat dressé par le plan directeur sectoriel « logement » en matière de déficit de logements est alarmant, les mesures préconisées pour y remédier sont, de l'avis du SYVICOL, insuffisantes voire parfois contraires à certains des objectifs du programme directeur, ce d'autant plus si l'on tient compte de l'évolution démographique actuelle du Grand-Duché. Le SYVICOL est d'avis que seule une approche globale et généralisée

²¹ « Le potentiel foncier constructible théorique au Luxembourg en 2010 », Observatoire de l'Habitat, avril 2012



permettra d'apporter des solutions durables en vue de résoudre la crise du logement au Grand-Duché de Luxembourg, dont la mobilisation de terrains à bâtir n'est qu'un des aspects. Malheureusement, les mesures annoncées pour l'instant par le Gouvernement et notamment la hausse prochaine de la TVA, qui a suscité non sans raison une levée de boucliers des entreprises du secteur du bâtiment, ne vont certainement pas dans ce sens.

1.2. DES INTENTIONS CONTRADICTOIRES

Le choix du Gouvernement de répartir les communes entre celles dites prioritaires et celles dites complémentaires, a des répercussions par rapport à l'ensemble des prescriptions du projet de règlement grand-ducal, mais conduit parfois à des situations curieuses et à des effets indésirables.

Ainsi, le projet de règlement grand-ducal arrête un critère de référence pour réguler le développement des communes et orienter la construction vers les communes prioritaires. Il s'agit du potentiel de croissance du nombre de logements dans une commune donnée. Or, si la détermination de la « croissance du nombre de logements » repose sur une base instable, le calcul du « potentiel de croissance » lui-même n'est pas aisé, et encore moins pendant la phase transitoire entre l'entrée en procédure du projet de règlement grand-ducal et la mise à jour du PAG par la commune. En outre, le potentiel de croissance, qui est l'instrument de référence pour les communes, ne reflète pas une situation concrète : un terrain situé dans une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée peut ne pas être bâti – sauf à faire l'objet d'un reclassement d'office en zone d'aménagement différé, ce qui n'est satisfaisant ni pour la commune, ni pour l'Etat. Pour le SYVICOL, il faudrait dès lors engager une réflexion sur l'adaptation des instruments juridiques existants pour renforcer leur efficacité et encourager voire le cas échéant contraindre les propriétaires à réaliser effectivement des projets de construction sur lesdits terrains, notamment par le biais de la taxation sur les terrains non bâtis²².

La désignation de zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat n'est pas non plus à l'abri des critiques. Le SYVICOL n'entend pas commenter les réactions des communes concernées, mais il constate que nombreuses sont les communes qui s'inquiètent de la désignation d'une zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat sur leur territoire, tandis que certaines y sont même hostiles. Le SYVICOL se réjouit dès lors du fait que lors de la récente séance d'information et de formation technique concernant le plan directeur sectoriel « logement », organisée par le ministère du Développement durable et des infrastructures, il a été indiqué qu'aucune zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat ne sera imposée aux communes sans leur consentement. Le SYVICOL estime que ces craintes ne sont pas totalement injustifiées, au vu de l'ampleur considérable de ces projets et de leur densité qui n'est pas toujours compatible avec la préservation du caractère des communes, de l'accroissement soudain de la population généré par la réalisation de ces zones, qui aura nécessairement un impact sur la qualité de vie de tous les habitants, et de la question de leur financement.

D'autre part, l'implantation de ces zones dans des communes complémentaires, à savoir Betzdorf, Kehlen et Roeser, est en contradiction avec l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal. Enfin, ces zones ne devraient pas voir le jour avant plusieurs années – sauf les projets-pilotes, alors que le besoin en logements est immédiat. Le risque est partant de voir le fossé entre l'offre et la demande s'aggraver encore davantage dans l'intervalle. Le SYVICOL se demande s'il n'aurait pas été plus sage de prévoir des zones pour le lancement de projets de construction prioritaires à court terme et de moindre ampleur, mieux réparties sur l'ensemble du territoire, plutôt que de concentrer la construction de nouveaux logements à quelques endroits déterminés.

²² Rappelons ici que le Gouvernement, dans son règlement-type adressé aux communes, a exclu les terrains à bâtir de l'application d'une taxe annuelle spécifique



Concernant les effets du plan directeur sectoriel « logement » sur les communes prioritaires, celles-ci devraient connaître un développement subséquent, puisque lors de chaque mise à jour de leur PAG, elles devront assurer un potentiel de croissance du nombre de logements de 20%. Il y a lieu de se poser la question si ce chiffre est réaliste et bien en adéquation avec les disponibilités foncières de ces communes. En termes d'aménagement communal, un tel potentiel de croissance, examiné à la lumière de l'obligation faite aux communes de désigner un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat, laisse redouter un développement disproportionné des communes, la majeure partie des 20% de ce potentiel de croissance étant concentrée sur une seule localité ou un seul espace d'urbanisation étant donné que seule une faible partie des nouveaux logements construits va correspondre à des mesures d'arrondissement du tissu urbain existant. Cette remarque vaut également compte tenu des critères de densité imposés par le projet de texte.

Le SYVICOL se demande si les communes élues en tant que communes prioritaires seront effectivement en mesure d'absorber le flux des nouveaux arrivants, alors que l'accroissement de la population équivaut presque au double pour peu qu'une zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat ait été adjointe. Cet accroissement se traduit par la nécessité de prévoir les infrastructures telles que canalisations, trafic, crèches, etc., et suppose une planification et des investissements qui ne peuvent être réalisés du jour au lendemain.

La problématique se pose en d'autres termes pour les communes complémentaires, qui ont connu ces dernières années la croissance démographique la plus importante. Les communes situées à proximité des centres urbains ont été victimes de leur succès et les prix y sont devenus prohibitifs, réservant l'accession à la propriété à un cercle restreint de la population disposant de revenus confortables. Vivre à la campagne - à une distance raisonnable de la capitale - est de plus en plus exclusif. Or, avec l'approche préconisée par le projet de règlement grand-ducal sous examen, le danger est de voir ce clivage se renforcer car on va encore diminuer l'offre de logements dans ces mêmes communes, suscitant encore davantage de spéculation, et battant en brèche le concept de la mixité sociale qui devrait pourtant prévaloir. En effet, si pour les communes prioritaires, le potentiel de croissance constitue une valeur minimale à atteindre, pour les communes complémentaires, l'approche est inverse : le potentiel de croissance constitue la valeur maximale qu'elles peuvent atteindre, qui s'accompagne d'une obligation de reclassement en cas de dépassement.

D'autre part, ces communes se sont adaptées pour répondre aux besoins de la population en termes d'offres de service, réalisant de nombreux investissements dans les infrastructures liées aux loisirs, sports, jeunesse, formation, etc, et qui sont en cours d'amortissement. Que va-t-il advenir de ces structures qui vont peiner à se remplir, alors que dans le même temps, les communes classées prioritaires vont devoir investir massivement ? Il y a bien là un paradoxe. En outre, si de nouveaux habitants ne viennent plus s'installer dans certaines localités, on peut redouter à terme un vieillissement de la population, ayant un impact sur tous les aspects de la vie sociale. Enfin, se pose la question des finances communales : comment les communes complémentaires vont pouvoir continuer à se développer et à investir ? Quid de leur attractivité ? Ces communes vont malgré tout continuer à s'agrandir – le projet de règlement grand-ducal prévoit une croissance démographique de 1%, alors que dans le même temps elles ne peuvent pas espérer de nouvelles recettes. Précisément, pour le SYVICOL, le choix de freiner ces communes dans leur développement les condamne à décliner à petit feu. Le SYVICOL s'interroge également sur la compatibilité de cette disposition avec l'esprit du « pacte logement », qui est résolument orienté vers la croissance.

Eu égard à ces remarques et aux développements qui vont suivre, le SYVICOL se demande si les dispositions du plan directeur sectoriel « logement » constituent une réponse efficace à la pénurie de logements, alors qu'un ralentissement de la mise sur le marché de nouveaux logements aurait des conséquences désastreuses sur les prix.



1.3. QUELLE AUTONOMIE POUR LES COMMUNES ?

Compte tenu de la complexité et du degré de précision requis par le texte, le SYVICOL redoute que les communes soient confrontées à un véritable casse-tête au moment de la mise en conformité de leur PAG avec les prescriptions du plan directeur sectoriel « logement ».

L'analyse des dispositions du présent texte laisse au lecteur le sentiment que les communes sont soumises au diktat de l'autorité supérieure : le gouvernement entend imposer aux communes où, quand et comment elles peuvent s'agrandir. Le SYVICOL partage le sentiment que les chiffres imposés aux communes – quant au potentiel de croissance, aux seuils de densité, sont le fruit de l'arbitraire et de l'absolu. En l'espèce, l'approche pratique semble faire totalement défaut. Alors qu'auparavant les communes disposaient, dans le respect des prescriptions légales et sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'une large autonomie en matière d'aménagement, elles se voient aujourd'hui octroyer des compétences, à la discrétion des autorités étatiques !

Certes, ce constat est à nuancer dans la mesure où le projet de règlement grand-ducal prévoit des exceptions ou dérogations (article 6, point 2 ; article 8, point 4 ; article 11, point 2). Néanmoins, ces dérogations sont strictement encadrées au point que l'on peut parfois s'interroger sur leur mise en œuvre en pratique. Le SYVICOL aurait préféré que les auteurs du projet de règlement grand-ducal introduisent davantage de flexibilité dans le texte, préservant ainsi l'autonomie communale, plutôt que d'imposer des paramètres rigides et de multiplier les dérogations dont l'appréciation revient au pouvoir exécutif. Le SYVICOL espère dès lors que le gouvernement, qui a affirmé sa volonté de collaborer de manière constructive avec les communes, se montrera à l'écoute de leurs remarques et observations à la faveur de la procédure de consultation actuellement en cours, ce d'autant plus qu'aucune discussion n'a été conduite préalablement à la présentation des 4 plans directeurs sectoriels. Il faut également souhaiter qu'en tant qu'autorité de tutelle, il fera preuve de flexibilité et sera ouvert au dialogue avec les communes.

Enfin, l'analyse du projet de règlement grand-ducal ne peut se faire sans évoquer le contexte général dans lequel interviennent les 4 plans directeurs sectoriels, d'une diminution des recettes communales consécutive à l'effort d'économies budgétaires dans lequel l'Etat est engagé. Le SYVICOL s'inquiète aussi de savoir comment l'Etat compte aider les communes embarquées à leur insu dans les zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat. En tout état de cause, les communes devront faire plus, avec moins : cela représente pour elles un véritable défi qu'elles devront relever !

2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2. Définitions

Cet article vise à expliciter la terminologie employée dans le projet de règlement grand-ducal susvisé. Le SYVICOL regrette l'absence de certaines notions qui auraient mérité d'être plus amplement définies, comme par exemple une « unité de logement » ou le « potentiel de croissance ». Au contraire, certaines définitions sont superflues, telles que le « logement » et les « transports collectifs ». Finalement, le SYVICOL constate que l'expression définie au point 14 « quartier d'habitation à circulation réduite » n'est pas employée dans la suite du texte, et n'a dès lors pas vocation à y figurer.

Aux yeux du SYVICOL, il reste néanmoins une notion dont la définition pose problème, à savoir le point 3, « croissance du nombre de logements ». Or, précisément, cette définition est d'une importance cruciale dans le calcul du potentiel de croissance auquel toutes les communes devront se soumettre.

Le texte prévoit que la croissance du nombre de logement correspond à l'« *accroissement du nombre de logements d'une commune calculée par rapport au nombre de ménages* ».



existants, inscrits au registre de la population de la commune au 1^{er} janvier de l'année d'entrée en procédure du projet d'aménagement général. Pour les besoins du présent calcul, un ménage correspond à un logement ».

Une première difficulté est liée au fait que la définition assimile un ménage à un logement. Le SYVICOL a déjà souligné à de nombreuses reprises²³ la difficulté pour les communes de cerner la notion de « ménage ». Ainsi, dans son avis rendu le 10 février 2012 à propos du projet de loi n° 6330 relative à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux des personnes physiques, le SYVICOL écrivait qu'« *il n'est pas toujours aisé pour les communes de trancher si telle ou telle personne, bien que physiquement présente dans un immeuble ou appartement, est effectivement à considérer comme membre d'un ménage y habitant. Est-ce que toutes les personnes qui se sont déclarées à une même adresse, mais non liées légalement, par mariage ou partenariat, sont dans toutes les situations ou pour toutes les fins à considérer comme ménage ou non ? La notion 'ménage' implique-t-elle un lien familial, en ligne directe ou collatérale ? Les personnes qui louent de manière prolongée une simple chambre dans un café ou une auberge sont-elles toutes à considérer comme formant chacune pour soi un ménage isolé, bien qu'elles se partagent le bain et la table, ou forment-elles d'office un ménage commun avec le cafetier ou l'aubergiste ?* » Ces questions sont d'autant plus pertinentes que des conséquences importantes pour le développement des communes, surtout secondaires, découlent de la réponse qui y sera apportée. Il s'y ajoute que cette définition n'appréhende pas la problématique des logements vacants. Ces derniers sont bel et bien à considérer comme des logements, bien qu'il n'y ait pas de ménage déclaré à cette adresse.

Finalement, le SYVICOL constate que la date de référence pour le calcul du nombre de ménages, à savoir le 1^{er} janvier de l'année d'entrée en procédure du projet d'aménagement général, est équivoque. En effet, tout dépend de ce que l'on entend par « année d'entrée en procédure ». Théoriquement, il devrait s'agir de la date à partir de laquelle le projet d'aménagement général, l'étude préparatoire, le rapport de présentation et le cas échéant le rapport sur les incidences environnementales sont soumis au vote du conseil communal²⁴. Lors de la phase d'élaboration du projet de PAG, seul le nombre de ménages inscrits au registre de la population au 1^{er} janvier de ladite l'année est connu, or il ne coïncidera pas forcément avec le nombre de ménages inscrits au registre de la population au 1^{er} janvier de l'année d'entrée en procédure. Etant donné que le potentiel de croissance est l'outil de référence à la base de la planification du développement des communes, les bureaux d'études seraient contraints d'adapter le cas échéant au dernier moment les prévisions du projet de PAG, pour tenir compte du dernier état connu du nombre de logements, ce qui paraît difficile à réaliser en pratique.

Article 4. Objectifs

Les auteurs du plan directeur sectoriel « logement » lui ont assigné 5 objectifs, lesquels résultent des dispositions du texte lui-même, à savoir :

- Contribuer à un accroissement du nombre de logements dans les communes prioritaires (art. 6)
- Limiter les extensions urbaines et progressivement le potentiel de croissance du nombre de logements dans les communes complémentaires (art. 7)

²³ Avis du SYVICOL du 10 février 2012 concernant le projet de loi n° 6330 relative à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux des personnes physiques ; Avis du SYVICOL du 1^{er} mars 2013 et avis complémentaire du 17 juillet 2013 sur le projet de règlement-type portant établissement d'une taxe annuelle spécifique sur certains immeubles bâtis inoccupés et sur certains terrains à bâtir

²⁴ Article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain – la même remarque vaut si l'on tient compte de la modification projetée par la loi dite « Omnibus »



- Promouvoir la concentration du développement de logements dans les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat en contribuant à une mixité des fonctions urbaines, notamment celles de l'habitat et du travail (art. 8 et 9)
- Contribuer à la densification et au développement cohérent du tissu urbain en promouvant une urbanisation faiblement consommatrice du sol (art. 10)
- Réserver des zones pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat reposant sur le principe de la mixité des fonctions urbaines (art. 11)

Quant à l'appréciation de ces objectifs, il est renvoyé au propos introductif à l'analyse des articles.

Le SYVICOL s'étonne cependant que les auteurs du texte n'aient pas identifié des objectifs de portée générale, répondant au moins partiellement au constat, quelque peu alarmant, d'un déficit de l'offre de logements dressé dans l'exposé des motifs et rejoignant par ailleurs les préoccupations exprimées dans le programme gouvernemental en la matière.

Article 5. Division du territoire

D'après cet article, le territoire du Grand-Duché se divise entre 43 communes prioritaires et 63 communes complémentaires.

La liste des communes prioritaires reprend d'office les communes qui sont classées IVL (Bertrange, Bettembourg, Bettendorf, Colmar-Berg, Erpeldange, Hesperange, Käerjeng, Kayl, Lintgen, Lorentzweiler, Luxembourg, Mamer, Mertert, Mondercange, Niederanven, Pétange, Rumelange, Sandweiler, Sanem, Schieren, Schifflange, Steinsel, Strassen) et celles qui détiennent le statut de Centre de Développement et d'Attraction CDA (Clervaux, Diekirch, Differdange, Dudelange, Echternach, Esch/Alzette, Ettelbruck, Grevenmacher, Junglinster, Luxembourg, Mersch, Redange/Attert, Remich, Steinfort, Vianden, Wiltz).

A cette liste, se sont ajoutées des communes situées en périphérie de la capitale, à savoir Contern, Leudelange, Schuttrange, Walferdange, ainsi que plus récemment la commune de Mondorf-les-Bains, au motif que cette commune a connu un fort développement au cours des dernières décennies et qu'elle disposerait encore d'un potentiel d'expansion.

Il s'avère toutefois que cette liste ne correspond pas exactement à celle qui a été arrêtée sous l'ère de l'ancien gouvernement dans le cadre de la loi dite « Pacte logement²⁵ ». D'autre part, les motifs avancés par les auteurs du projet de loi pour expliquer la désignation en tant que commune prioritaire n'emportent pas la conviction du SYVICOL. En effet, si cela se justifie pour les communes classées IVL, le SYVICOL se demande pourquoi les CDA sont automatiquement qualifiés de communes prioritaires, alors même que d'après le document explicatif, certains CDA disposent de nettement moins de surfaces disponibles pour l'habitat que des communes à « développement endogène ». Enfin, pour ce qui est des communes classées dans cette catégorie en raison de leur seule proximité géographique avec la capitale, sans égard à leur ruralité, le SYVICOL est d'avis que leur classement en communes prioritaires ne fera que renforcer la pression générale exercée sur la Ville de Luxembourg - qui se verrait cernée de villes dortoirs, ceci en contradiction avec les orientations du programme directeur d'aménagement du territoire approuvé en 2003 visant à favoriser la décentralisation vers des centres régionaux.

²⁵ Art. 2 de la loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte logement » : communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du Territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare



Article 6. Communes prioritaires

Cet article impose aux communes prioritaires d'identifier et de mobiliser des zones destinées à l'habitation en vue de bénéficier d'un potentiel de croissance du nombre de logements d'au moins 20%. Cette disposition ne se limite pas à exiger la constitution d'un potentiel de croissance lors de la refonte complète par les communes de leurs plans d'aménagement généraux, mais s'impose également aux mises à jour subséquentes. Or, selon le commentaire des articles, « *une commune prioritaire (...) peut, lors de chaque mise à jour de son PAG, se reconstituer un potentiel de croissance d'au moins 20%* ». Cette différence sémantique n'est pas anodine : soit il s'agit d'une faculté, soit d'une obligation, avec toutes les conséquences qui en découlent. Le SYVICOL regrette que le commentaire des articles, qui a vocation à éclairer le lecteur, ajoute à la confusion.

Pour atteindre ce potentiel de logements, les communes prioritaires ne peuvent pas prendre en considération – sauf reclassement - les zones d'aménagement différé, les zones soumises à un PAP « quartier existant », ainsi que les zones ou parties de zones entièrement viabilisées et couvertes par un PAP « nouveau quartier ». Par contre, les communes peuvent choisir d'y inclure le potentiel de croissance résultant des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat (art. 11, point 2, alinéa 2). Quant à la situation géographique de ces zones, sont comptabilisées dans la croissance du nombre de logements à la fois les extensions urbaines, avec la contrainte supplémentaire qu'elles doivent se situer dans le ou exceptionnellement les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat désigné(s) par la commune (art. 8 et 9), et les mesures d'arrondissement du tissu urbain existant.

Le SYVICOL revendique une plus grande flexibilité dans le calcul du potentiel de croissance du nombre de logements, afin de tenir compte du processus de planification dans lequel sont engagées certaines communes. En effet, le SYVICOL estime qu'il faut laisser aux communes prioritaires le choix d'inclure ou non les zones soumises à un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier », si elles sont entièrement viabilisées et couvertes d'un PAP, ou « quartier existant » dans le calcul du potentiel de croissance, comme c'est le cas pour les zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat (art. 11, point 2). Ceci permettrait d'atténuer la portée du potentiel de croissance de 20% à atteindre, alors que l'exclusion de ces zones, si elle influence de manière avantageuse les communes complémentaires, produit l'effet inverse sur les communes prioritaires qui pourraient être tentées de retarder ou ralentir leurs projets de développement²⁶, et ce alors même que le marché immobilier est tendu.

Une dérogation est néanmoins introduite au point 2 de l'article 6, qui admet un potentiel de croissance du nombre de logements pouvant être inférieur à 20 %, « *si des raisons ayant trait à la configuration géographique des lieux ou des raisons d'ordre légal, social ou économique le justifient* ». Les communes devront motiver cette exception dans l'étude préparatoire du plan ou projet d'aménagement général, et par voie de conséquence dans la fiche de présentation résumant les orientations fondamentales du PAG. Le SYVICOL s'interroge sur les motifs susceptibles d'être invoqués par les communes prioritaires pour prétendre à un potentiel de croissance en deçà des 20% fixés par le texte. Le commentaire des articles ne donne pas de renseignements relativement aux divers cas de figure envisagés, tandis que le document explicatif mentionne des considérations tenant à la topographie ou la protection des sites.

Est-il dès lors possible pour une commune dite prioritaire de faire valoir, par exemple, l'insuffisance de ressources financières – pour supporter les dépenses liées à l'affluence de nouveaux habitants – afin de justifier un potentiel de croissance du nombre de logements inférieur à 20%? Faute de précision, les communes devront se livrer à une interprétation du texte, étant entendu que l'appréciation *in fine* de ces raisons repose dans le chef

²⁶ Rappelons également que jusqu'à la mise en conformité de leur PAG avec les dispositions du plan directeur sectoriel « logement », les communes prioritaires sont affectées, au même titre que les communes complémentaires, par les strictes mesures transitoires de l'article 16, point 2



du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Une commune prioritaire qui souhaite s'écarter du potentiel de croissance du nombre de logements fixé par l'article 6 encourt dès lors le risque de se voir refuser l'approbation de son projet de PAG par le ministre.

Sans vouloir rouvrir le débat sur la remise en cause du potentiel de croissance de 20% du nombre de logements dans les communes prioritaires et le clivage entre communes prioritaires et communes complémentaires, le SYVICOL est d'avis qu'il est plus raisonnable de fixer un potentiel de croissance du nombre de logements dans les communes prioritaires moins élevé et plus accessible pour les communes, tout en accompagnant ce dispositif de mesures visant à encourager les propriétaires à construire, respectivement à pénaliser ceux qui ne jouent pas le jeu.

Article 7. Communes complémentaires

Cet article règle la question du potentiel de croissance dans les communes complémentaires. Celles-ci se voient imposer l'obligation de limiter leur potentiel de croissance du nombre de logements à 10% sur une période de 12 ans. Celui-ci s'entend comme un potentiel « total », comprenant à la fois les extensions urbaines et les mesures d'arrondissement du tissu urbain existant. A l'expiration de ce délai de 12 ans, les communes complémentaires disposeront automatiquement d'un nouveau potentiel de croissance maximal de 10% par période de 12 ans. Le potentiel de croissance déterminé lors de la mise en conformité est partant applicable pendant toute la période de 12 ans, même si la commune décide de mettre à jour son PAG après 6 années.

Le point (2) apporte cependant une nuance, en ce qu'il autorise sous certaines conditions les communes à dépasser ce potentiel de croissance de 10% pendant une période transitoire. Il y a lieu de préciser qu'il s'agit ici de la lecture du texte faite par le SYVICOL, alors que cet article est rédigé de manière inutilement complexe. Concrètement, les communes qui ont déjà désigné dans leur PAG en vigueur des zones destinées à être urbanisées présentant un potentiel de croissance supérieur à 10%, ne seront tenues à aucune limite pendant les 6 premières années, mais à partir de la 6^{ème} année et pour les mises à jour subséquentes, ce potentiel de croissance ne pourra pas dépasser la limite de 20%, jusqu'à ce qu'il soit inférieur ou égal à 10%. Cela revient finalement à ne pas les prendre en compte dans le calcul du potentiel de croissance, le temps pour les communes d'épuiser ces « réserves foncières ». L'entrée en vigueur différée de cette disposition est saluée par le SYVICOL, qui s'interroge toutefois sur la nature et l'ampleur des zones susceptibles d'être concernées par le texte. Sont ainsi visées les zones d'aménagement différé et les zones soumises à un PAP « nouveau quartier » non encore viabilisées, désignées dans le cadre du PAG en vigueur. Ces zones (pour la zone d'aménagement différé, au cas où son statut est levé) seront comptabilisées dans le calcul de potentiel de croissance lors de la mise à jour ou d'une modification consécutive à celle-ci du PAG, mais seront neutres en ce qu'elles n'entraîneront pas d'obligation de reclassement en cas de dépassement, pour autant qu'elles respectent les conditions fixées au point (2).

L'article 7 point 3 dispose que les extensions urbaines « entraînant pour l'ensemble de la commune un potentiel total de croissance du nombre de logements supérieur à 10% sur 12 ans » doit s'accompagner d'un « reclassement d'une surface d'un potentiel de croissance identique à celui du dépassement, en zone d'aménagement différé ou toute autre zone destinée à l'habitation ». Cette disposition s'analyse comme une sanction pour les communes complémentaires dont le potentiel de croissance excède les limites fixées par le texte. Se pose tout d'abord la question de savoir où les communes vont trouver des terrains pour compenser un potentiel de croissance éventuellement excédentaire, sachant que la pression immobilière est intense ? Les communes devront s'efforcer de trouver des solutions – probablement très coûteuses – avec les propriétaires. Or, il ne faut pas ignorer la question de l'indemnisation des propriétaires des terrains faisant l'objet de ces mesures compensatoires, dans la lignée de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 4 octobre 2013. On peut penser que les communes complémentaires adopteront une atti-



tude prudente et se cantonneront, dans les faits, au potentiel de croissance du nombre de logements qui est autorisé, sauf à prendre un risque financier dont l'enjeu sera à déterminer. Ainsi, les communes complémentaires ne seront pas seulement freinées dans leur développement, mais elles seront effectivement limitées en pratique!

Le SYVICOL estime que la limite de 10% du potentiel total de croissance du nombre de logements dans les communes complémentaires est trop restrictive, et constitue d'ailleurs une atteinte supplémentaire à l'autonomie des communes. Il se désole de l'approche rigoureuse adoptée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal, alors qu'il aurait été souhaitable que les communes complémentaires puissent, comme c'est le cas des communes prioritaires, déroger aux dispositions du paragraphe 1 - sans obligation de compensation - pour des raisons d'ordre légal, social ou économique dûment motivées dans l'étude préparatoire du plan ou projet d'aménagement général. Le SYVICOL est également d'avis que la période d'application – 12 ans – du potentiel de croissance pourrait être réduite, pour que les communes qui décident de mettre à jour leur PAG après 6 ans puissent adapter leur potentiel de croissance afin qu'il reflète davantage la réalité. En tout état de cause, les communes complémentaires devront se livrer à un véritable numéro d'équilibrisme par rapport à ce seuil de 10%, qui est à prendre avec d'autant plus de précaution qu'il s'entend sur une période de 12 ans.

Les communes complémentaires devront partant faire attention à bien saisir la portée de cette disposition sous peine d'être obligées de procéder à un reclassement de terrains en zone d'aménagement différé, ceci d'autant plus que tant la détermination du potentiel de croissance que la définition de la croissance du nombre de logements, sont sujettes à caution.

Une dernière remarque concerne le dernier paragraphe du point 3, qui prévoit la superposition de l'extension urbaine avec une zone d'urbanisation prioritaire au sens du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement d'une commune²⁷. Or, le texte distingue 2 catégories de zones d'urbanisation prioritaire, de sorte qu'il serait bon de préciser quel est le type de zone visée. Si l'utilité de cette disposition n'est pas contestable, dans la mesure où elle fait peser sur les propriétaires la menace d'un reclassement en zone d'aménagement différé en l'absence d'exécution d'un PAP à l'expiration du délai de 6 ou 12 années après l'approbation définitive du PAG, elle présente cependant un effet pervers puisque, en pratique, ce sont les terrains les mieux situés qui risquent d'être frappés à terme d'une interdiction de construire.

Article 8. Espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat

Les communes – prioritaires et complémentaires – sont obligées de désigner un seul espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat. Cette disposition est donc réservée aux extensions urbaines, qui devraient concentrer la majeure partie des nouveaux logements. Le point 2 de l'article 8 du projet de règlement grand-ducal décrit les caractéristiques auxquelles doit répondre la localité ou l'entité spatiale urbanisée pour être qualifiée d'espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat.

Les auteurs affirment que l'objectif de cette disposition est de « *renforcer la centralité et concentrer les habitants dans une localité centrale afin d'éviter un aggravement du phénomène d'urbanisation tentaculaire et diffuse* ». Le SYVICOL estime cependant qu'il existe une autre manière de voir les choses, afin de garantir une croissance cohérente et un développement harmonieux et durable des communes. En effet, le SYVICOL redoute qu'une telle réglementation n'entraîne une concentration de la construction de nouveaux logements dans une ou des zones qui sont d'ores et déjà les plus densément peuplées et où se concentrent les services de proximité, au détriment des autres espaces non priori-

²⁷ Article 30, point 1, du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement d'une commune



taires. Ces derniers resteront isolés en termes d'offre de services faute de croître, ce qui induit nécessairement des déplacements supplémentaires des habitants de ces zones vers les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat. Il s'y ajoute que les zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat ne sont pas concernées par cette disposition, et elles vont donc être implantées sans considération de ces espaces d'urbanisation pour l'habitat, supposés lutter contre une « *démultiplication effective de tels espaces* ». Quel est alors l'intérêt de ce dispositif ?

Prenons maintenant l'exemple de la commune prioritaire de Junglinster, qui se compose de 12 villages. A supposer une application à la lettre des dispositions du projet de règlement grand-ducal, la commune devrait désigner dans son PAG des zones mixtes ou zones d'habitation de manière à disposer d'un potentiel de croissance du nombre de logements d'au moins 20%, répartis sur la seule localité de Junglinster. Aux yeux du SYVICOL, le résultat en est non pas un « développement significatif d'une localité », mais bien un développement disproportionné d'un espace par rapport aux autres. La situation se complique encore davantage pour peu que la commune prioritaire soit concernée par une zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat – non située dans un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat. Or, la quasi-totalité des communes du Grand-Duché sont formées par l'agrégation de plusieurs localités. Il est par ailleurs incertain que les communes soient à même de définir une seule zone répondant à toutes les caractéristiques décrites²⁸ ou en cas d'impossibilité, « *répondant au mieux aux caractéristiques précitées* ». Y a-t-il dès lors un critère prépondérant par rapport aux autres ?

Cet article est encore plus problématique pour les communes complémentaires, qui sont rurales et qui ont, par définition, une structure plus polycentrique que monocentrique. D'autre part, comment une commune dont les localités présentent quasiment toutes la même envergure, pourrait-elle désigner un seul espace prioritaire d'urbanisation ? Quid là encore des communes qui ont récemment fusionné ou sont en voie de le faire ? Le SYVICOL propose le cas échéant de réfléchir à la possibilité de désigner un espace prioritaire d'urbanisation réunissant plusieurs localités, et plaide pour une interprétation souple de la dérogation prévue au point 4 de l'article 8. En effet, celui-ci prévoit la possibilité pour une commune de désigner plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat, « *sous condition que les caractéristiques ou les particularités de la commune, telles que l'existence de localités ou d'entités spatiales urbanisées ayant des fonctions complémentaires, l'exigent* ». Le texte précise en sus que « *la désignation de plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat n'est possible que si une structure polycentrique permet d'assurer un meilleur développement spatial durable de la commune qu'une structure monocentrique* ». Au vu du degré de précision exigé par le texte pour justifier une dérogation et de la rigidité de ses conditions d'application, le SYVICOL se demande dans quelle mesure ces dérogations seront effectivement admises.

Tandis que le point 5 constitue plutôt une orientation pour la mise en œuvre des zones mixtes et zones d'habitation soumises à un PAP « nouveau quartier » dans les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat, le point 6 ajoute encore une contrainte supplémentaire à leur désignation, en ce qu'au moins 50% des fonds désignés espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat devront être superposés d'une zone d'urbanisation prioritaire.

Article 9. Répartition du potentiel de logements

Cet article prévoit que le potentiel de logements dans les communes prioritaires et complémentaires doit être réparti majoritairement dans le ou les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat. Cette disposition est redondante dans la mesure où il résulte tant de

²⁸ Ces caractéristiques sont les suivantes: une part significative de la population communale ; un certain degré de mixité des fonctions urbaines ; des équipements collectifs, notamment d'ordre socio-éducatif ; des services et commerces de proximité ; une desserte minimale par les transports collectifs



l'article 7, point 3, que de l'article 8, que la croissance du nombre de logements ne peut s'effectuer que dans un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat.

Le point 2 de l'article 9 n'autorise dans les espaces non prioritaires pour l'habitat que la réalisation de mesures d'arrondissement du tissu urbain existant sans qu'une croissance du nombre de logements supérieure à 10% dans cette localité ne puisse en résulter. Il semble par conséquent que l'on ait affaire ici à un potentiel de croissance à calculer « par localité », qui diffère par définition du potentiel de croissance de la commune. Si la portée de cette disposition est donc à relativiser, le SYVICOL se demande néanmoins s'il est opportun d'introduire une nouvelle limitation visant exclusivement les mesures d'arrondissement du tissu urbain existant – étant entendu que le potentiel de croissance en résultant est déjà pris en compte dans le calcul du potentiel de croissance total des communes, alors précisément que le projet de règlement grand-ducal cherche à lutter contre le phénomène de mitage spatial et les « dents creuses », et vise une densification du bâti dans les centres urbains²⁹. A cela s'ajoute que les communes prioritaires auront en outre tout intérêt à mobiliser l'ensemble de ces terrains en vue d'atteindre leur potentiel de croissance de 20%. A l'inverse, les communes complémentaires sont doublement limitées, puisque les mesures d'arrondissement seront comptabilisées dans le potentiel total de croissance selon qu'elles portent sur des terrains qui sont pris en compte ou non en vertu de l'article 7, paragraphe 1. En outre, le SYVICOL observe que cette limitation de la croissance du nombre de logements issue de mesures d'arrondissement du tissu urbain existant n'est pas assortie d'une limitation dans le temps. Se pose également la question de savoir ce qu'il advient pour le cas où la réalisation de ces mesures d'arrondissement induit un dépassement du seuil de croissance de 10%. La commune complémentaire sera-t-elle contrainte de procéder à un reclassement d'une surface d'un potentiel de croissance identique à celui du dépassement ? Quid des communes prioritaires ?

Le SYVICOL est partant d'avis que cette disposition est inutilement complexe, et qu'il convient d'exclure purement et simplement les mesures d'arrondissement du tissu existant du calcul du potentiel de croissance du nombre de logements, que ce soit dans les communes prioritaires ou les communes complémentaires.

Article 10. Densité de logement

Cet article fixe les seuils de densité moyenne de logements applicables dans les zones mixtes et les zones d'habitation soumises à un PAP « nouveau quartier ». Le texte impose le respect de seuils de densité minimale ou maximale selon la commune considérée (prioritaire ou complémentaire) et d'après l'espace visé (espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat ou non).

Si la densité moyenne de logements prévue par le projet de règlement grand-ducal répond effectivement à la volonté des auteurs du texte de densifier le bâti, on perd cependant de vue l'autre but recherché par le texte qui est d'éviter le phénomène de densification excessive en milieu rural. Le SYVICOL est d'avis que la fixation de seuils maximaux se rapproche davantage de ces deux objectifs, au contraire de l'instauration de seuils de densité minimaux, qui ne fera qu'engendrer des complications supplémentaires dans la désignation des zones d'aménagement dans les communes complémentaires, eu égard au faible potentiel de croissance du nombre de logements. D'autre part, on peut s'interroger sur leur utilité dans la mesure où les promoteurs cherchent de toute évidence à rentabiliser au maximum la surface constructible.

Le SYVICOL est d'avis que la concentration de logements préconisée dans les communes complémentaires est excessive, et ne répond pas de manière équilibrée à la finalité du texte qui vise à favoriser une urbanisation faiblement consommatrice du sol par la rationa-

²⁹ Le plan directeur sectoriel « paysages » a également pour objectif de lutter contre l'urbanisation diffuse du territoire et la création d'îlots urbanisés isolés (article 8)



lisation du foncier, tout en conciliant avec la nécessité de préserver la qualité des paysages et la structure du bâti traditionnel. Dans ces communes, la majorité des constructions existantes sont des maisons de type unifamilial ou bi-familial, qui ne répondent pas aux critères de densité minimaux retenus par le texte. Il appert du texte que la quantité de logements est privilégiée au détriment de la qualité de vie de tous les habitants, alors qu'en tout état de cause, l'environnement naturel et humain sera impacté – éventuellement de manière négative - par la construction massive de nouveaux logements.

A l'inverse, dans les communes prioritaires, les seuils de densité retenus dans le texte peuvent apparaître comme trop restrictifs dans les zones fortement urbanisées. Le SYVICOL préconise dès lors une approche au cas par cas, et dans ce domaine ce sont les communes qui sont les plus à même de déterminer dans leur PAG, le ou les seuils de densité le(s) mieux adapté(s) par rapport à la situation locale. Certes, le texte envisage la possibilité de déroger aux densités moyennes de logements fixées, sous condition que « *les caractéristiques ou les particularités de la localité ou de l'entité spatiale l'exigent* ». Au risque de se répéter, le SYVICOL revendique, à la place d'une énième dérogation, qu'une plus grande flexibilité soit accordée aux communes – ici, dans la fixation de la densité moyenne de logements, et que cet article corresponde à une recommandation et non à une prescription.

Enfin, le SYVICOL propose d'adapter le contenu du texte par rapport à l'évolution législative en cours³⁰ et de remplacer le terme le « rapport de présentation » par « fiche de présentation » au dernier alinéa, comme c'est le cas aux articles 6 §3 et 7 §4.

Article 11. Zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat

Cet article vise la création de zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat, qui d'après le document explicatif, est un « *projet-modèle en vue du développement du logement et de la promotion de nouvelles formes d'habitat et durable* ». Or, le SYVICOL exprime dès à présent ses doutes sur l'adéquation entre la définition proposée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal et le résultat qui en découlerait en application du texte du projet de règlement grand-ducal. Tandis que le paragraphe 1 est d'application immédiate, les paragraphes 2 à 5 entreranno en vigueur une fois la mise en conformité des plans d'aménagement généraux des communes avec le plan directeur sectoriel « logement » achevée. Cela signifie partant que les zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat ne verront le jour qu'après un délai pouvant aller jusqu'à plusieurs années – notamment en cas d'expropriation, situation qui est difficilement compatible avec l'urgence à réduire la pénurie en offre de logements.

Les points 1 et 2 sont relatifs à la désignation des sites réservés pour la réalisation des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat. Le SYVICOL déplore encore une fois que les communes « élues » soient mises devant le fait accompli. Il espère que les propos tenus au micro de RTL par Monsieur le ministre Dan Kersch, d'après lesquels le gouvernement sera attentif aux observations des communes concernées et recherchera un compromis avec elles, seront suivis d'effet. Le SYVICOL ignore par ailleurs si les communes concernées par des projets pilotes, dont on ne sait pas grand-chose à l'heure actuelle, ont été contactées par les autorités pour discuter plus amplement du développement de ces projets.

L'annexe 3 du projet de règlement grand-ducal reprend les zones désignées par l'Etat pour accueillir les projets d'envergure destinés à l'habitat, sur lesquelles il dispose un droit de préemption lequel n'entrera cependant en vigueur qu'après l'adoption du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement ». En attendant, les terrains situés dans l'emprise, non définitive, de cette zone sont « réservés »³¹, avec

³⁰ Projet de loi n° 6704 dite loi « Omnibus »

³¹ 5^{ème} objectif de l'article 4, qui est de « réserver des zones pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat reposant sur le principe de la mixité des fonctions urbaines »



toutes les conséquences juridiques – prévisibles ou non – que cette qualification peut entraîner. Concrètement, ces terrains restent disponibles à partir de l'entrée en procédure jusqu'à l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel, mais il va de soi qu'aucun acquéreur potentiel ne courra le risque d'acheter un terrain situé dans l'emprise d'une telle zone, pour la simple raison qu'il ne pourra rien y construire, faute d'obtenir un permis de construire auprès de la commune³². Par conséquent, ces terrains sont frappés d'une servitude *non aedificandi* résultant du projet de plan directeur sectoriel, dans l'attente de la mise en conformité de son PAG par la commune. Il s'y ajoute que lors de la désignation de ces zones dans son PAG, une commune peut s'écarter sans condition du tracé effectué par l'Etat jusqu'à hauteur de 10%, ou davantage pour des raisons environnementales découlant de la législation en matière de protection de la nature. Or, compte tenu de l'atteinte manifeste au droit de propriété et des prétentions indemnitaires susceptibles de naître parmi les propriétaires, la plus grande prudence est de mise pour les communes concernées. Pour le surplus, il est renvoyé aux développements de l'introduction générale, notamment par rapport à l'article 19 point 7 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Quant à la situation géographique des sites, on pourrait penser, en toute logique, que les zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat se situent dans des communes également jugées prioritaires pour le développement de l'habitat. Or, si 80% des 467 ha qui devraient être mobilisés sont effectivement situés sur le territoire de communes prioritaires - dont la commune de Contern, qui a rejoint le peloton des communes prioritaires par l'effet du présent texte, il est déconcertant de noter que le reliquat des sites énumérés pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat se situe sur le territoire de communes dites complémentaires, à savoir Betzdorf, Kehlen et Roeser. La motivation avancée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal selon laquelle « aucune alternative valable n'a été repérée et n'a donc fait l'objet d'une étude approfondie » laisse à désirer. Pour le SYVICOL, la contrariété est manifeste : on ne peut d'une part affirmer vouloir préserver le caractère rural des communes complémentaires³³, et d'autre part y implanter une zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat dont l'objectif premier est la production de logements en grande quantité sur une surface considérable³⁴. Cette incompatibilité entre la qualification de commune complémentaire et l'accueil d'une zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat, démontre bien que la distinction entre communes complémentaires et prioritaires n'a pas lieu d'être. Le SYVICOL note également qu'en l'absence de concertation avec les communes, l'approche préconisée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal tendant à un phasage en accord avec la capacité de développement général de la commune paraît difficile.

En outre, le SYVICOL constate que toutes les zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat identifiés par l'Etat se concentrent dans la partie centre-sud et sud du pays. Une lecture approfondie tant de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal que du document explicatif, ne permet pas, aux yeux du SYVICOL, de justifier cette répartition inégale par rapport à l'ensemble du territoire. En la matière, le SYVICOL privilégie une approche régionale et décentralisée conformément au programme directeur d'aménagement du territoire, orientée vers la réalisation de projets de dimension rationnelle, plutôt que de créer des projets surdimensionnés visant à produire des logements en grand nombre, au détriment de leur qualité. Il s'y ajoute que compte tenu de la procédure à respecter, le dispositif ne permettra pas d'accélérer la mobilisation à court

³² En effet, toutes les surfaces visées par une zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat ne constituent pas des zones destinées à rester libres.

³³ Document technique explicatif, page 11 : « sont classées en tant que communes complémentaires pour le développement de l'habitat en raison de leurs caractéristiques plus rurales, de leur urbanisation moins dense et, par conséquent, moins adaptée à un développement important de l'habitat dans la nécessaire mixité fonctionnelle, faiblement consommateur d'espace et peu générateur de mobilité individuelle motorisée »

³⁴ Document technique explicatif, page 54 : « La désignation d'une zone d'envergure dédiée prioritairement au logement permet de construire des logements plus rationnellement, plus rapidement et en plus grande quantité »



terme de terrains à bâtir pour répondre aux besoins de logements, ce d'autant plus que le déploiement des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat devrait se faire successivement sur une période de 20 ans, sauf pour les projets-pilotes évoqués par le Gouvernement. Concernant précisément ces projets-pilotes, le SYVICOL s'interroge sur le fait de savoir si les communes concernées ont déjà été contactées par les services du ministère, alors qu'elles devront, en théorie du moins, remettre leur avis au ministre de l'Intérieur pour la fin du mois d'octobre. Le SYVICOL est d'ailleurs d'avis que le POS n'est pas un instrument adapté à la création de ces zones, dans la mesure où il est compliqué à mettre en œuvre et où la commune n'a pas voix au chapitre, le projet étant conduit par l'Etat, ce qui est inacceptable vu que celle-ci est responsable de toutes les infrastructures.

Le SYVICOL estime partant qu'il serait plus judicieux de revoir le potentiel de croissance du nombre de logements dans les communes complémentaires afin de ne pas empêcher la mobilisation de terrains à court et moyen terme, tout en réfléchissant à des solutions pérennes pour résoudre la crise du logement, plutôt que de vouloir construire en masse des logements grâce aux zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat, dont les effets se feront désirer et qui n'auront qu'un impact ponctuel sur le marché.

D'après le point 2, les communes ont le choix de comptabiliser ou non le potentiel de croissance résultant des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat. Cette disposition ne donne pas de sens pour les communes complémentaires, puisque ces dernières entameraient *de facto* leur potentiel de croissance voire même seraient amenées à le dépasser, entraînant l'obligation de reclassement.

En ce qui concerne la réalisation des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat, le projet de plan directeur sectoriel « logement » fixe un certain nombre de critères visant « à garantir le caractère exemplaire des futurs projets d'envergure destinés à l'habitat », notamment sociaux. Ainsi, au moins 30% des logements construits doivent être réservés à des personnes éligibles pour une prime de construction ou d'acquisition. On peut se demander si ces 30% viennent s'ajouter aux 10% réservés pour la réalisation de logements à coût modérés résultant du Pacte logement³⁵, auquel cas on est au-delà du taux prévu par le projet de règlement.

Pareillement, le texte dispose que « *la réalisation de logements locatifs sociaux pour des ménages à faible revenu (...) doit être assurée* ». Le SYVICOL partage évidemment la préoccupation du gouvernement de rendre les prix des logements abordables pour les ménages les plus modestes et soutient ses efforts en vue de réformer les mesures d'aides au logement. Pour autant, il estime qu'il faut également privilégier des solutions durables pour lutter contre l'inflation des prix de l'immobilier afin de permettre à l'ensemble des citoyens d'accéder à la pleine et entière propriété, et recourir avec parcimonie aux aides financières encourageant une certaine forme de précarité pour les ménages. Le SYVICOL s'interroge sur la création de « logements modulables et évolutifs » et de « logements intégrés », alors que si le projet de règlement donne à l'article 2 une définition de ce type de logements, on ignore quelles sont les modalités pratiques de leur mise en œuvre (nombre de logements, accessibilité, etc.).

En ce qui concerne la densité de logement dans la zone pour projets d'envergure, le texte prévoit qu'« *une densité de logement d'au moins 20 unités de logement par hectare brut doit être assurée, sans préjudice des minima plus élevés résultant de l'article 10* ». Or, cette disposition est en contradiction avec le paragraphe 1 du texte qui dispose que « *les prescriptions des articles 8 à 10 ne sont pas applicables à ces zones* ». Par conséquent, le SYVICOL propose de rayer la mention « *sans préjudice des minima plus élevés résultant de l'article 10* » qui ne peut s'appliquer aux zones d'envergure, et qui ne vise de toute façon qu'un nombre réduit d'hypothèses, à savoir une zone d'envergure située dans l'espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat désigné par une commune prioritaire.

³⁵ Article 29 § 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



Article 12. Droit de préemption

L'article 12 du projet de règlement grand-ducal accorde à l'Etat la possibilité d'acquérir les terrains des zones pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat, en application de l'article 21 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Or, ce droit de préemption ne sera effectif qu'à partir du moment où le plan directeur sectoriel « logement » est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal conformément à l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Le SYVICOL a déjà souligné la situation ubuesque de ces terrains qui sont frappés d'une servitude, alors même que l'Etat ne dispose pas encore d'un droit de préemption sur ces derniers. Si l'on prête une oreille attentive aux voix qui s'élèvent pour dénoncer l'illégalité des prescriptions d'applicabilité immédiate des plans directeurs sectoriels, on a la promesse d'un bel imbroglio juridique.

Les auteurs du projet de plan directeur sectoriel n'ont donc pas fait usage de la possibilité offerte par l'article 21 de conférer un droit de préemption, non seulement au profit de l'Etat, mais encore au profit des communes territorialement compétentes, « en vue de la réalisation de leurs objectifs ». Justement, les communes prioritaires ont un objectif de croissance du potentiel du nombre de logement d'au moins 20%, dans ce cas, pourquoi ne pas leur conférer un droit de préemption sur les terrains constitutifs de l'espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat et par voie de conséquence superposés d'une zone d'urbanisation prioritaire. Ceci serait d'autant plus justifié que la loi du 22 octobre 2008 ayant modifié la loi du 19 juillet 2004 a supprimé le droit de préemption reconnu préalablement aux communes sur les zones de développement³⁶. Certes, les communes sont autorisées à poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels, mais s'agissant d'une procédure lourde et très souvent mal perçue parmi la population, le SYVICOL est d'avis que le recours à celle-ci devrait rester marginal.

L'Etat pourra donc, en principe, devenir propriétaire du foncier mais ne pourra, en pratique, pas jouer le rôle de promoteur. Il pourra faire appel à des promoteurs tant publics que privés avec, notamment, les promoteurs publics tels le Fonds du logement (FDL) ou encore la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM).

Rappelons également que l'Etat est autorisé à recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels³⁷. Dans ce cas de figure, le prix des terrains constituant les zones pour projets d'envergure est gelé à la valeur affichée un an précédant le moment où le projet de plan directeur sectoriel entre en procédure. Or, dans le cas du droit de préemption, le dispositif anti-spéculation mis en place par l'Etat n'est pas susceptible de jouer, et le SYVICOL estime qu'il sera difficile de contenir une augmentation opportuniste des prix des terrains.

Article 13. Commission de suivi / art. 14. Mission de la commission de suivi

Le présent avis renvoie quant à ces dispositions à la remarque générale faite dans le cadre de l'introduction à l'analyse des 4 plans directeurs sectoriels.

Article 15. Prescriptions et recommandations

Il est renvoyé sur ce point à l'analyse faite dans les aspects généraux des projets de plans directeurs sectoriels.

³⁶ Articles 41 à 54 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

³⁷ Article 20 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire



Article 16. Entrée en vigueur des prescriptions

Cet article définit l'entrée en vigueur des prescriptions du plan directeur sectoriel pendant la phase transitoire, située entre l'entrée en procédure des projets de plans et la mise en conformité par les communes de leur PAG, et s'applique indifféremment aux communes prioritaires et complémentaires.

Le texte limite les extensions urbaines à un potentiel de croissance du nombre de logements de 10%, sauf reclassement d'une surface équivalente en zone d'aménagement différé ou en toute autre zone non destinée à l'habitation, de manière à « éviter des reclassements intempestifs de zones destinées à rester libres en zones destinées à être urbanisées ». Rien n'empêche cependant théoriquement les communes complémentaires de désigner dès à présent des zones d'aménagement différé voire même d'effectuer des extensions urbaines, à charge pour elles de reclasser des surfaces d'un potentiel identique, qui pourront être reclassées en zones destinées à être urbanisées au moment de la mise en conformité du PAG, sans entrer dans le calcul du potentiel de croissance, ce au moins pendant une durée limitée. Ci-après l'hypothèse d'une commune qui dispose dès à présent dans son PAG d'un potentiel de croissance de 13%. Celle-ci souhaite procéder à une modification ponctuelle de son PAG, afin d'y intégrer un terrain de bonne qualité. Est-ce que la compensation sera admise sur un terrain d'un potentiel d'une surface identique à celui qui a été reclassé, ou est-ce qu'elle sera obligée de reclasser en zone d'aménagement différé toute la surface qui excède le potentiel de croissance de 10% ? Si la seconde interprétation prévaut, le risque de blocage est inhérent, et il n'y a finalement plus de différence entre la période transitoire et la période après la mise en conformité du PAG.

Si l'on peut comprendre la motivation des auteurs du projet de règlement grand-ducal en ce qui concerne les communes complémentaires, lesquelles seront soumises à une telle limitation à l'avenir, l'application de cette limitation est difficilement concevable en ce qui concerne les communes prioritaires pour le développement de l'habitat, et leur préjudice. Le SYVICOL est d'avis que ce dispositif transitoire va nécessairement entraîner des situations de blocage et par voie de conséquence des retards dans la mise sur le marché de nouveaux logements, planifiés par des projets en cours de réflexion. En effet, ces règles mènent à une situation absurde voire dangereuse pour les communes prioritaires, qui devront le cas échéant reclasser des terrains en zone d'aménagement différé, ces mêmes terrains étant à nouveau reclassés en zone destinée à être urbanisée au moment de la mise en conformité du PAG avec le plan sectoriel logement. Nul doute que le principe de prudence va jouer en la matière. D'autre part, ces communes n'ont de toute évidence pas d'intérêt à désigner des extensions urbaines qui ne seront pas comptabilisées dans leur futur potentiel de croissance à atteindre. Au final, ce sont néanmoins toutes les communes qui sont entravées dans leur développement et devront redoubler de vigilance dans la période les séparant de l'adoption de leur PAG.

Article 17. Disposition modificative

Cette disposition a pour objet de modifier l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune, relatif aux zones d'aménagement différé. Lors de la mise à jour de son PAG, la commune doit examiner si le bien-fondé de la zone d'aménagement différé est encore justifié. Il convient cependant de remarquer que le projet de loi dite « Omnibus » modifie également le contenu de l'article 9 (2) alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en ce qu'il prévoit que « *Tous les 6 ans au moins, le conseil communal décide par une délibération dûment motivée sur base d'un rapport présenté par le collège des bourgmestre et échevins si le plan d'aménagement général sera soumis ou non à une mise à jour* ». Or, si le Conseil communal décide qu'il n'y a pas lieu de procéder à une mise à jour du PAG, on peut supposer qu'il n'y aura pas non plus de réexamen de l'opportunité de lever le statut de la zone d'aménagement différé, privant d'effet cet article. Le SYVICOL souhaite une clarification sur ce point.



III. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « PAYSAGES »

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire ou exécution de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles ? Le plan sectoriel « paysages » donne l'impression de vouloir être un peu les deux choses à la fois. Comme nous allons l'exposer dans la suite, cette ambivalence n'est pas de nature à favoriser la cohérence du texte sous examen et, selon le SYVICOL, accroît inutilement la complexité réglementaire.

Il ne fait pas de doute que le développement territorial très dynamique du Luxembourg a des conséquences importantes sur la qualité des paysages et qu'il est important d'éviter leur fragmentation. La nécessité de l'établissement d'un plan sectoriel « paysages » en complément, voire en contrepoids aux plans sectoriels « logement », « zones d'activités économiques » et « transports » est ainsi incontestée.

Il est néanmoins permis de s'interroger sur le degré de détail devant figurer dans ce plan, sachant qu'il se place dans une logique de politique d'aménagement du territoire dont l'objectif primaire est de « *cadrer le développement spatial durable du Luxembourg à moyen et à long terme* »³⁸. Le plan sectoriel « paysages » aurait ainsi pu se limiter à fixer des coupures à l'urbanisation et à définir une ou plusieurs zones de protection à l'intérieur desquelles des restrictions en matière de construction s'appliquent. Or, le gouvernement a choisi de réglementer une panoplie de détails en relation avec la protection des paysages qui auraient mieux figuré dans la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles, voire la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain ou leurs règlements d'exécution : critères pour les études d'impact/ évaluations d'incidences environnementales sur les qualités paysagères (art. 5), éléments paysagers à prendre en compte dans l'étude préparatoire du PAG des communes (art. 8 (2), 9, 10, 16, 18), prescriptions relatives à l'aspect extérieur des constructions agricoles (art. 11 et 17), construction d'infrastructures vertes (art. 24).

Par ailleurs, alors que les plans sectoriels sont conçus comme des instruments de planification censés s'appliquer dans un cadre temporel défini (horizon 2030 ?), les dispositions précitées ont un caractère plus universel qui dépasse cette date butoir. Afin de garantir leur pérennité, il aurait mieux fallu les inscrire dans les lois ou règlements mentionnés ci-dessus.

Se pose dans ce contexte également la question de l'intérêt de limiter en grande partie ces dispositions à certaines catégories de zones : pourquoi les obligations de protection en matière d' « *ensembles architecturaux d'importance historico-culturelle* » ou de « *bordures et entrées de localités riches en éléments structurels* », par exemple, s'appliquent-elles uniquement aux territoires situés dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers ? Même si ces éléments apparaissent peut-être plus fréquemment dans ces régions, il n'est pas exclu d'en trouver ailleurs sur le territoire luxembourgeois. Le commentaire des articles n'offre pas d'explication à ce sujet. Enfin, est-il vraiment souhaitable de disposer désormais de deux types de zones vertes avec des réglementations différentes selon qu'elles se trouvent dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers ou non ?

D'une manière plus générale, le SYVICOL s'inquiète des répercussions pratiques, du PSP sur la politique d'aménagement des communes. La création de plusieurs nouvelles zones assorties de cadres réglementaires différents et venant s'ajouter aux zones de protection

³⁸ P. 1. de l'exposé des motifs



prévues par la loi modifiée du 19 janvier 2004 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles rend de plus en plus compliqué l'exercice de la politique communale, le cumul des différentes prescriptions réduisant la marge de manœuvre des élus. Ces développements sont à l'opposé des objectifs de la simplification administrative et de la bonne gouvernance et ce alors que, pour garantir sa compétitivité économique, le Luxembourg a besoin d'un cadre législatif et réglementaire efficace et limpide.

2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2

11) La définition de la voie de mobilité douce semble incomplète. Il paraît en effet difficile d'imaginer que le gouvernement veuille désigner par « voies de mobilité douce » *tous* les axes de circulation ne faisant pas partie du réseau national de pistes cyclables (notamment les autoroutes !). A noter que le plan sectoriel transports contient une définition de ce même terme, qui ne coïncide cependant pas avec celle proposée ici.

Article 4

La définition de l'objectif du PSP est vague et difficile à appréhender pour quiconque ne lit pas également l'exposé des motifs. Que signifie « *dresser un cadre à l'aménagement du territoire et à la planification en matière de gestion, d'aménagement et de protection des paysages* » ? Le SYVICOL se demande pourquoi le gouvernement n'a pas plutôt utilisé la formulation plus claire du 1^{er} paragraphe du chapitre II.5. de l'exposé des motifs « *Le PSP vise à coordonner les aspirations, priorités, et obligations des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire et de développement territorial avec la préservation des qualités, fonctions et services paysagers* ».

Tant l'exposé des motifs que les parties graphiques du PSP utilisent, à côté des zones énumérées à l'article 4, les termes de « zones multifonctionnelles » et « zones à vocation spécifique », alors que ceux-ci n'apparaissent pas dans le texte du projet de règlement grand-ducal sous examen. Dans l'intérêt d'une bonne compréhension des nouvelles dispositions réglementaires par le public en général et les communes en particulier, il serait préférable, soit de les inclure dans le règlement en les définissant, soit de renoncer à leur emploi s'ils n'apportent pas de valeur ajoutée.

Article 5

Le SYVICOL salue la volonté du gouvernement de fixer des critères pour les évaluations des qualités paysagères, prévue dans les lois énumérées à l'article 5. Cependant, malgré toutes les bonnes intentions des auteurs, il est à craindre que ces critères ne soient pas assez précis pour éliminer toute subjectivité lors de ces évaluations.

Afin d'éviter toute insécurité juridique, le SYVICOL demande qu'au lieu d'un renvoi général aux quatre lois en question, le texte sous examen énumère limitativement les articles précis qui exigent une étude d'impact, respectivement une évaluation des incidences environnementales sous l'angle de la qualité paysagère.

Le SYVICOL donne à considérer que l'insertion de ces dispositions dans le PSP plutôt que dans les règlements d'exécution qui découlent directement des lois précitées, n'est pas de nature à faciliter la lecture et, partant, la bonne application du dispositif légal ayant trait à la protection des paysages.



Articles 7 et 14

Pour éviter la fragmentation des paysages, le gouvernement entend interdire la construction de nouvelles installations linéaires dans les zones vertes des zones de préservation des grands ensembles paysagers et de la zone verte interurbaine. Il s'ensuit notamment que, à moins de jouxter des tracés préexistants, de nouvelles lignes électriques ne peuvent désormais être construites qu'à condition d'être mises en souterrain.

Rappelons qu'en vertu de l'article 39 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité l'obligation de mise en souterrain des lignes à moyenne ou à basse tension se limite actuellement aux « zones affectées à des destinations nécessitant en ordre principal des constructions immobilières sur la totalité de l'aire concernée », donc aux zones urbanisées. Les communes concernées, quant à elles, sont tenues « de supporter les frais de génie civil à concurrence d'un pourcentage de cinquante pour cent pour toute première mise en souterrain en moyenne tension ou en basse tension ».

Comme nous venons de le souligner, le PSP risque – de fait - d'étendre les obligations des concessionnaires en matière de mise en souterrain à certaines parties du territoire situées *en dehors* des agglomérations. Or, les distances à parcourir pour la mise en souterrain de ces lignes sont autrement plus importantes en milieu rural qu'à l'intérieur des agglomérations. Pour le SYVICOL, il n'est en tout état de cause pas question que de nouvelles obligations financières puissent découler de ces dispositions pour les communes.

Articles 8 (1) et 15 (1)

Eviter les développements tentaculaires et la création d'îlots isolés tout en favorisant la densification des zones centrales des localités sont des principes que les communes appliquent d'ores et déjà dans leurs stratégies d'aménagement. Si l'intérêt d'une telle politique urbanistique est incontesté, le SYVICOL s'inquiète néanmoins des conséquences pratiques de l'introduction de nouvelles règles contraignantes dans ce contexte.

Dans le cas de figure où des propriétaires de terrains constructibles situés à des endroits stratégiques d'un point de vue du développement urbain, ne veulent pas les mettre en vente, l'extension de toute une partie du village dans une certaine direction pourrait être bloquée sous prétexte que les fonds situés au-delà de ces terrains constitueraient des îlots par rapport au reste de la localité. Rappelons que les communes sont souvent impuissantes dans de telles situations et n'ont que peu de moyens pour inciter les propriétaires de terrains à la vente ou à la construction, vu l'efficacité limitée des instruments juridiques à leur disposition (aménagement communal, « Pacte logement »).

Le SYVICOL propose de reclasser cette prescription en une recommandation, ce qui permettrait aux communes de déroger pour des raisons dûment justifiées aux principes inscrits dans cet article.

Articles 8 (2), 9, 10, 16

Le paragraphe 2 de l'article 8 de même que les articles 9, 10, et 16 du PSP contiennent de nouvelles dispositions que les communes concernées par la zone de préservation des grands ensembles paysagers doivent intégrer dans l'étude préparatoire du PAG. Elles surprennent dans la mesure où le gouvernement vient de déposer le projet de loi dite « Omnibus », qui vise entre autres de manière explicite à simplifier l'étude préparatoire prévue dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Pourquoi créer dès lors en parallèle de nouvelles obligations, alourdissant à nouveau le travail à fournir dans le cadre de l'étude préparatoire? Par ailleurs, en ce qui concerne la forme, se pose la question de l'opportunité de leur insertion dans le PSP plutôt que dans le règlement grand-ducal définissant le contenu de l'étude préparatoire qui, selon les affirmations du gouvernement, sera de toute façon remis sur le métier une fois la loi « Omnibus » adoptée. Cet éparpillement de dispositions dans des textes différents ne favorise pas leur lisibilité, ni leur cohérence.



En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 2 de l'article 8, le SYVICOL donne à considérer que la définition de ce qui constitue un « plateau exposé », un « sommet de collines saillant », un « espace en pente raide » ou une « une plaine alluviale » peut être sujette à interprétation.

Articles 11 et 17

L'insertion des dispositions obligeant les communes concernées à définir, dans la partie écrite de leur PAG relative à la zone verte, « des prescriptions relatives au gabarit et à l'aspect extérieur des constructions agricoles » ainsi que « des mesures d'aménagement paysager » surprend. En effet, les constructions agricoles en zone verte (de même que les modifications, agrandissements et reconstructions de toute construction existante en zone verte) sont à l'heure actuelle, selon les articles 5, respectivement 10 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, soumises à l'autorisation du ministre ayant l'environnement dans ses attributions. Pour cette raison, même si ces constructions restent également soumises aux dispositions des règlements des bâtisses communales, ce sont de fait surtout les critères utilisés par les fonctionnaires de l'Administration de la Nature et des Forêts qui déterminent la manière dont on construit en zone verte.

Or, comme ces critères ne sont pas publics, il est impossible de savoir avec quelle rigueur ils sont appliqués. Les demandeurs d'autorisations peuvent ainsi avoir l'impression d'être soumis à l'arbitraire de certains fonctionnaires.

Il faut néanmoins admettre que cette manière de procéder a aussi de réels avantages. En gardant une certaine flexibilité quant aux prescriptions à appliquer, l'administration se donne une marge de manœuvre pour tenir compte de la configuration exacte des lieux où se trouve la construction existante ou projetée, ce qui peut être dans l'intérêt du demandeur d'autorisation.

Le SYVICOL reconnaît ainsi la difficulté de fixer des règles générales applicables aux constructions en zone verte. Il constate que l'Etat, n'ayant pas réussi à réglementer ces aspects de manière satisfaisante, veut maintenant en charger les communes. Faut-il en conclure que l'Etat considère les communes mieux outillées pour le faire ? Pourquoi d'ailleurs uniquement pour les constructions agricoles et non pour les transformations d'autres constructions existantes en zone verte ? Pourquoi uniquement dans les zones vertes situées à l'intérieur de la zone de préservation des grands ensembles paysagers et de la zone verte interurbaine ?

En tout état de cause, les dispositions sous examen ne changeront rien par rapport à la dualité problématique du pouvoir de décision en matière de construction en zone verte. Comme par le passé, le ministre pourra, en vertu des articles 5 et 10 précités, recourir à des critères supplémentaires différents de, voire en contradiction avec ceux inscrits dans la réglementation communale, pour accorder ou non son autorisation, et l'exploitant agricole risque toujours un refus tout en étant conforme au règlement communal.

Enfin, il convient de rappeler que les exploitations agricoles ne constituent qu'un seul volet de la réglementation des constructions en zone verte, mais que, du point de vue des communes, des questions se posent également à d'autres niveaux : maisons d'habitation, bâtiments communaux, constructions présentant un intérêt du point de vue du patrimoine architectural... Pour les communes, la situation actuelle - qui ne s'améliorera guère avec l'entrée en vigueur des dispositions sous examen - reste insatisfaisante dans la mesure où le ministre ayant l'environnement dans ses attributions peut prendre sa décision sans tenir compte de l'avis des communes.

Aussi le SYVICOL demande-t-il une remise sur le métier du dossier des constructions en zone verte, mais en dehors du cadre du PSP, et propose de les traiter plutôt dans le cadre de la révision de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles, respectivement dans la loi modifiée sur l'aménagement communal et le développement urbain.



Un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et des communes chargé d'élaborer des propositions qui tiennent compte des besoins de tous les acteurs impliqués devrait être mis en place à cet effet.

Article 18

Les particularités de la zone verte interurbaine se recoupent largement avec celles des zones de préservation des grands ensembles paysagers. A première vue, l'article 18 vise à introduire des obligations particulières en termes de mobilité douce pour les communes faisant partie de la zone verte interurbaine. Vu les dispositions du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports », qui imposent aux communes la mise en place d'une politique de mobilité douce via « un réseau cohérent de mobilité douce » (article 9), il est permis de s'interroger sur la plus-value de l'article sous examen. En tout état de cause, le SYVICOL n'est pas convaincu de l'intérêt de la création de contraintes supplémentaires s'appliquant exclusivement à une poignée de communes.

Articles 19 à 21

L'exposé des motifs accompagnant le PSP contient une argumentation convaincante en faveur de la création de coupures vertes. Si le SYVICOL ne conteste pas le principe de garder ces espaces libres de toute construction, il s'inquiète cependant de la portée potentielle des dispositions réglementaires sous examen et de leurs conséquences pour la politique d'aménagement des communes.

Tout d'abord, les coupures vertes sont définies à l'échelle cadastrale 1:50.000 et leur localisation exacte ne sera connue que lors de la mise en conformité des PAG avec les plans sectoriels. Il s'ensuit que, d'ici ce moment-là, un flou existera autour des terrains concernés par la coupure verte.

En deuxième lieu, l'article 20 (1) dispose que toute extension des zones urbanisées et destinées à être urbanisées est interdite *en direction* des endroits marqués par une coupure verte, disposition qui, en vertu de l'article 27 (2) s'applique depuis l'entrée en procédure du plan sectoriel.

Il n'est pas clair si cette disposition vise les terrains actuellement situés dans une zone destinée à être urbanisée selon le PAG en vigueur, ou bien une modification du PAG, entraînant une extension des limites urbanisées actuelles. En tout état de cause, le SYVICOL se demande pourquoi les coupures vertes n'ont pas été définies de manière à inclure d'office tous les terrains sur lesquels le gouvernement veut imposer une interdiction de construire ? Une telle approche aurait eu le mérite d'apporter une plus grande transparence et plus de sécurité à la politique d'aménagement au niveau local. Laisser aux communes la charge de définir ce qui constitue une extension des zones urbanisées en direction des zones vertes, respectivement un arrondissement du tissu urbain, est un cadeau empoisonné : la terminologie imprécise utilisée ici ne leur donne pas une garantie suffisante pour se défendre efficacement contre des contestations éventuelles de leurs décisions par les propriétaires des terrains concernés. L'insécurité juridique créée par ces dispositions excessivement vagues sera lourde à supporter pour les communes (voir aussi l'argumentaire développé dans la partie I, « Aspects généraux »).

Le SYVICOL propose au gouvernement d'abandonner cette prescription et de limiter l'interdiction de construire aux zones situées à l'intérieur des coupures vertes (article 21).

Article 22

D'une manière plus générale, le SYVICOL s'inquiète de la multiplication des zones de protection environnementales européennes et nationales. La complexité qui résulte de la superposition de ces nombreuses zones avec leurs cadres réglementaires divergents et



cumulables est telle que les défis en termes de planification qui se posent aux communes risquent de devenir insurmontables.

Pour ne pas brouiller inutilement les esprits, il serait indiqué d'abandonner dans le PSP la distinction entre les zones d'importance particulière du réseau écologique et les zones de corridors écologiques et de les fusionner une seule zone. En effet, les obligations qui découlent de ces zones sont exactement les mêmes.

Article 23

La zone prioritaire du réseau écologique couvre une surface considérable du territoire luxembourgeois. Les restrictions en matière de construction / modification d'infrastructures s'appliquant à ces zones sont sévères.

Le SYVICOL aurait souhaité que le tracé de ces zones soit établi en concertation avec les communes. Aussi appelle-t-il le gouvernement à prendre en considération d'éventuelles propositions de modification de ces délimitations dûment motivées formulées par les communes dans leurs avis.

Article 24

Sans contester l'intérêt de la réalisation d'infrastructures vertes censées renforcer la connectivité écologique des espaces verts avec la zone de préservation du réseau écologique, le SYVICOL s'inquiète néanmoins des conséquences de ces obligations si elles sont interprétées de manière large. Le SYVICOL propose la suppression des 2^{ème} et 3^{ème} phrases du paragraphe, qui paraissent trop maximalistes dans leur formulation (les communes seront-elles jamais en mesure de « *garantir l'intégrité du réseau (écologique)* » ?).

Ici encore, il serait plus approprié d'intégrer les dispositions dans le règlement grand-ducal relatif à l'étude préparatoire du PAG.

Article 25

Le SYVICOL partage l'avis de ceux qui estiment démesuré que l'Etat veuille s'accorder un droit de préemption sur l'ensemble de la zone de préservation d'un réseau écologique et les coupures vertes. Il aurait été préférable d'attendre que l'Etat se fixe sur la définition des surfaces qui serviront aux mesures compensatoires dans le cadre de la révision de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles - exercice qui, selon les articles parus dans la presse est actuellement en cours (LW du 5 août 2014) - et de limiter le droit de préemption aux terrains en question.



IV. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « TRANSPORTS »

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de règlement grand-ducal sous examen poursuit trois objectifs concrets, définis à l'article 4, qui sont

- 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.

Selon le gouvernement, le PST n'a donc pas pour ambition de constituer une réponse complète et exhaustive aux défis qui se posent en termes de mobilité, mais favorise la mise en œuvre de mesures et projets *complémentaires* à la stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu) qui, quant à elle, se veut une approche intégrative pour la mobilité au Luxembourg³⁹.

Or, pour pouvoir évaluer pleinement l'impact combiné des plans sectoriels sur leur territoire et sur la qualité de vie de leurs habitants, les communes devraient disposer d'informations détaillées relatives aux mesures et projets en termes de politique de mobilité prévues dans leur région. Comment les communes peuvent-elles en effet se positionner par exemple vis-à-vis de la construction d'une zone d'envergure prévue dans le plan sectoriel logement, sans indications précises sur les solutions que le gouvernement envisage pour faire face aux flux de déplacements supplémentaires qui résulteront de l'accroissement de la population ? La même question se pose pour ce qui est des conséquences de la création ou de l'extension des zones d'activités inscrites dans le plan sectoriel afférent, y compris en termes d'augmentation du trafic transfrontalier qu'elles vont inévitablement engendrer.

Sous sa forme actuelle, le PST apparaît comme un regroupement de mesures ponctuelles disparates dont l'efficacité sera tributaire de décisions qui seront prises ailleurs. La réorganisation du système des transports collectifs, le développement du réseau des P&R, la restructuration du réseau routier au-delà des projets inscrits dans le plan sectoriel sont des questions qui sont, certes, traitées dans le cadre du MoDu. Ce dernier reste cependant un document d'orientation qui n'a ni le degré de précision, ni le caractère contraignant, notamment en termes de délais de mise en œuvre, du plan sectoriel et qui est modifiable au gré des priorités et besoins du gouvernement. Contrairement aux plans sectoriels, il n'a d'ailleurs pas été soumis à une consultation systématique des communes.

Lors de l'élaboration de leurs avis relatifs aux plans sectoriels, les communes ne veulent pas se limiter à l'examen de considérations d'ordre technique en relation avec la transposition des dispositions des plans dans leurs plans d'aménagement général. Elles souhaitent également se positionner dans le cadre du débat stratégique autour de l'organisation future du territoire et les conséquences sur la qualité de vie de leurs habitants. A cet égard, le PST les laisse cependant sur leur faim.

³⁹ (voir p. 5 de l'exposé des motifs).



2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2

2) La définition du terme « activité de services administratifs ou professionnels générant un taux de visiteurs élevé » proposée ici – à savoir les « activités de services administratifs ou professionnels génératrices de déplacements importants de visiteurs » - ne semble pas plus précise ou plus claire que le terme lui-même, ce qui la rend, de fait, superflue.

5), 6), 7) Ne serait-il pas plus exact d'indiquer que l'arrêt doit permettre le débarquement **et/ou** l'embarquement de voyageurs ? Est-il d'ailleurs nécessaire de définir un arrêt ?

13) Le texte est contradictoire dans la mesure où les vélos à assistance électrique sont justement motorisés. Par ailleurs, la formulation proposée ne risque-t-elle pas d'exclure des moyens de déplacement tels que les gyropodes ?

24) Cette définition, par ailleurs difficilement compréhensible, n'est pas identique à celle de la voie de mobilité douce proposée dans le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages ».

Article 9

Cet article introduit de nouvelles obligations en matière de mobilité douce pour les communes. Certes, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un PAG prévoit déjà la mise en place d'un concept de mobilité, comprenant des mesures relatives à la mobilité piétonne et cycliste. Le PST va cependant encore plus loin en imposant aux communes la mise en place d'un « réseau cohérent de voies de mobilité douce » sur leur territoire dans le cadre de la mise en conformité de leur PAG. Mis à part l'effort de planification substantiel qui est exigé de la part des communes pour intégrer la mobilité douce de manière systématique dans l'organisation du trafic, le coût de la mise en place d'un tel dispositif est un élément de préoccupation majeur pour le secteur communal.

Certes, le projet de loi 6600 relatif au réseau cyclable national et aux liaisons et raccordements vers le réseau communal, prévoit la possibilité d'un subventionnement étatique en faveur des communes à hauteur de 30% maximum de l'investissement dans les cas de figure suivants:

- liaisons communales entre deux itinéraires cyclables du réseau national,
- raccordements connectant les itinéraires communaux au réseau cyclable national,
- renforcement de la cohérence du réseau cyclable national,
- desserte de points d'intérêt communaux.

Le SYVICOL estime tout d'abord que ce taux de subventionnement est insuffisant et qu'il devrait être porté à 50%. Par ailleurs, la création d'un réseau cohérent de mobilité douce, tel que voulu par le PST, va bien au-delà de ces mesures qui visent surtout à renforcer le réseau cyclable national, ne serait-ce que parce qu'il ne concerne pas uniquement les cyclistes.

Dans un contexte financier difficile, où le gouvernement s'apprête à mettre à contribution le secteur communal pour consolider le budget de l'Etat, la création de ces obligations supplémentaires constituera en tout état de cause un véritable défi pour les communes. Rappelons que le SYVICOL exige depuis longtemps que l'octroi par l'Etat d'une nouvelle mission aux communes, comme c'est le cas ici, soit accompagnée de la mise à disposition de moyens financiers adéquats pour assurer son accomplissement.

Enfin, le SYVICOL tient à marquer son opposition par rapport au caractère contraignant du paragraphe 3, qui arrête le principe de la fixation arbitraire de nombres minima d'emplace-



ments pour vélos pour certaines catégories d'immeubles, le détail étant fixé à l'annexe 6. Ces prescriptions apparaissent excessivement rigides et arbitraires, et ne permettent pas de tenir compte des réalités du terrain.

A titre d'exemple, les écoles primaires devront être dotées d'un emplacement à raison de 6 élèves. Il faut cependant se rendre à l'évidence que, notamment en milieu rural, où de plus en plus d'écoles centrales voient le jour, il n'est tout simplement pas envisageable pour les enfants de faire le trajet de leur domicile à l'école en vélo, les distances étant tout simplement trop importantes, voire les garanties de sécurité insuffisantes.

La question de la faisabilité pratique de l'installation de ces emplacements à côté des arrêts de bus, en particulier en milieu urbanisé, se pose également. Certains endroits risquent de ne pas se prêter à de telles mesures, par exemple en raison de l'exiguïté de la place disponible à proximité de l'arrêt et/ou au risque d'incommoder les passants et les utilisateurs des transports en commun.

Le SYVICOL plaide ici pour davantage de flexibilité et une approche basée sur le bon sens qui permet de tenir compte du contexte local particulier. Dans cette optique, il propose que les dispositions du paragraphe 3 revêtent le caractère non de prescriptions, mais de recommandations dont les communes peuvent s'écarter moyennant justification.

Article 10 et suivants

Le gouvernement a élaboré un système complexe de gestion des emplacements de stationnement, dont l'objectif est de limiter l'accès de la voiture individuelle vers les sites où ont lieu les activités économiques. Un outil informatique mis à disposition par le Gouvernement, permet aux communes, lors de la mise en conformité de leur PAG, d'effectuer plus facilement les calculs découlant des obligations du PST.

Les avis des communes quant aux avantages d'un système de gestion des emplacements de stationnement divergent. Si les grandes villes ont fait des expériences positives avec une réglementation locale parfois même plus restrictive que celle prévue par le PST, d'autres communes sont sceptiques, redoutant une détérioration plutôt qu'une amélioration de la qualité de vie des habitants.

D'une manière générale, le SYVICOL considère que l'on se trouve ici face à une réglementation excessive et rigide qui ne laisse qu'une marge de manœuvre très limitée aux communes. Il aurait été plus logique de procéder à une optimisation de l'organisation des transports publics préalablement à la mise en place d'un dispositif réglant les emplacements de stationnement.

Se pose également la question des répercussions de cette approche restrictive sur l'attractivité du territoire luxembourgeois comme lieu d'investissement, notamment par rapport à nos pays voisins.

Enfin, le SYVICOL donne à considérer que l'introduction du système de gestion des emplacements obligera sans doute de nombreuses communes à recourir à des mesures réglementaires additionnelles pour éviter que le stationnement ne se déplace dans les quartiers résidentiels.

Article 12

(2) Des questions se posent par rapport aux suppléments définitifs qui peuvent être accordés par les communes pour des activités de services administratifs et professionnels générant un taux de visiteurs élevé ainsi que les activités d'artisanat et d'industrie ayant un besoin justifié d'emplacements pour véhicules de service. En effet, lors d'une modification de l'activité économique exercée sur le site (avec, par exemple, un abandon des véhicules de services, devenus désormais superflus), certains immeubles pourraient être dotés d'un nombre d'emplacements supérieur à celui qui leur est théoriquement dû.



A l'inverse, l'implantation de nouvelles entreprises générant un taux de visiteurs élevé pourrait à l'avenir être rendue difficile en raison de l'indisponibilité de locaux disposant d'emplacements suffisants.

Enfin, l'application des dispositions à des entreprises exerçant des activités pouvant être classées dans plusieurs catégories peut s'avérer compliquée pour les communes.

(3) et (4) D'après les explications données par les représentants de l'administration gouvernementale, l'intérêt de l'adaptation du nombre d'emplacements dans une marge de manœuvre de +/-10% est de pouvoir tenir compte de contraintes urbanistiques. Or, de telles contraintes sont susceptibles de se poser de manière systématique, pour chaque projet. Toutes les communes ont dès lors intérêt à disposer de cette flexibilité afin de pouvoir faire jouer le bon sens dans l'application de règles constructives. Quelle est l'utilité de demander aux communes de faire le choix si elles veulent intégrer une telle disposition dans leur PAG ? Pourquoi ne pas leur accorder d'office cette marge de manœuvre ?

Cette remarque vaut également pour la faculté de créer des emplacements provisoires (paragraphe 3). Il serait préférable d'inciter les communes à intégrer cette possibilité dans leur PAG, afin qu'elles aient le choix d'appliquer ou non la disposition, à la lumière des besoins constatés pour chaque projet pris individuellement.

Article 17

Alors que, pour les communes à dominante urbaine et périurbaine, les dispositions font un lien direct entre la desserte par les transports collectifs des différents sites, et le nombre d'emplacements autorisés, tel n'est pas le cas dans les communes à dominante rurale, où seules les activités économiques de la catégorie « services professionnels et administratifs » sont concernées par la réglementation. Toutefois, dans la continuation de l'argumentation développée dans les considérations générales, il est difficile de se positionner par rapport à la pertinence des dispositions retenues (1 emplacement pour 45m²), sans connaître l'organisation future de la desserte de ces sites par les transports en commun. Une approche restrictive en matière d'emplacements de stationnements devrait obligatoirement être accompagnée de mesures d'amélioration dans le domaine des transports collectifs. En effet, sans l'un ni l'autre, un employé ne pourra tout simplement pas se rendre à son lieu de travail.



V. PROJET DE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES »

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1. UN OBJECTIF LIMITÉ À LA RÉSERVATION DE SURFACES

L'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous analyse dispose que : « Le plan directeur sectoriel zones d'activités économiques a pour objectifs de réserver des surfaces pour le développement des activités artisanales et industrielles et pour la diversification économique jusqu'à l'horizon 2030, tout en veillant à un aménagement du territoire équilibré et durable ».

Sans contester l'utilité de réserver des terrains pour des futures zones d'activités économiques, le SYVICOL estime qu'il est trop réducteur de limiter l'objectif du plan directeur sectoriel sur cet élément. La vraie finalité consiste sans doute dans le développement effectif des activités mentionnées et dans la diversification économique. La réservation des surfaces ne peut être qu'une étape sur le chemin menant vers ce but.

Le plan directeur devrait donc, aux yeux du SYVICOL, s'intéresser également à la réalisation pratique des zones dont il prévoit la création ou l'extension, et notamment au financement de ces mesures. En effet, il s'agit là indéniablement d'un élément déterminant pour l'éventuelle décision des communes et syndicats de communes de se lancer dans la création ou l'extension d'une zone. Seul le document technique explicatif (« Erläuterungsbericht ») fournit quelques indications, lorsqu'il précise que le financement des zones nationales est assuré par l'État (page 35) et que celui-ci *participe* dans le financement des zones régionales du type 1 et *peut participer* dans le financement des zones régionales du type 2 (page 50). Sauf erreur, le projet est muet quant à un éventuel cofinancement des zones d'activités économiques communales.

Or, dans un souci de transparence et de clarté vis-à-vis des communes et ainsi, finalement, dans l'intérêt de la réalisation effective de ses objectifs finaux, il aurait été souhaitable que le projet de règlement grand-ducal contienne des dispositions précises et fiables quant au principe et à l'envergure du cofinancement des zones d'activités économiques régionales et communales.

1.2. LA TYPOLOGIE DES ZONES : UN MANQUE DE FLEXIBILITÉ ET UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DE L'EXISTANT

Un volet des plus fondamentaux du projet de plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » concerne la définition des zones qu'il entend reconnaître ou créer⁴⁰. Le projet, y compris toutes ses annexes, ne contient cependant que peu d'informations concernant les critères utilisés pour déterminer l'implantation des nouvelles zones. L'analyse du dossier aurait été facilitée si ces critères et les réflexions du gouvernement avaient été publiés. Cette remarque vaut tant pour la délimitation territoriale des zones, que pour la catégorie dans laquelle elles ont été classées.

Pour commenter plus précisément la typologie des zones et notamment les définitions des zones d'activités économiques régionales, il convient de distinguer les zones existantes reconnues par le projet de celles dont il prévoit la création.

⁴⁰ Articles 6 à 17



Pour la première de ces catégories, force est de constater que l'article 13 soumet toutes les zones qu'il énumère aux règles du type 1, alors qu'il y existe de nombreuses entreprises qui ne remplissent pas les conditions d'accès à une telle zone, notamment en raison de leur activité commerciale. Le SYVICOL ne comprend pas cette insuffisance de prise en considération de l'existant, qui ne manquera pas de causer des conflits. En effet, s'il semble évident, conformément au principe de non-rétroactivité des actes administratifs, que ces entreprises puissent, pour l'instant, continuer à exercer leurs activités, la situation se compliquera dès qu'elles auront besoin d'un permis de bâtir (par exemple pour une extension des locaux) ou d'une autre autorisation administrative, notamment sur le fondement de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Faute de dispositions transitoires dans le projet de règlement grand-ducal, l'autorité saisie sera obligée de refuser l'autorisation sollicitée par une telle entreprise. Cette dernière, si elle voulait néanmoins se développer, serait obligée de se relocaliser, éventuellement dans une zone d'activités communale créée sur base de l'article 21. Il va sans dire que ceci entraînerait une perte de temps et des frais disproportionnés.

La question se pose de façon plus aiguë pour les établissements non encore construits, mais dont le dossier d'autorisation était en cours au moment de l'entrée en procédure du projet de plan directeur sectoriel, vu que c'est à partir de ce moment que les articles qui soumettent les zones existantes au plan directeur sont applicables. Si une telle entreprise a introduit sa demande d'autorisation de construire dans une zone d'activités à un moment où elle remplissait les conditions d'accès et que ceci n'est plus le cas actuellement, le bourgmestre est dans l'impossibilité de faire droit à la demande. Vu que le texte prévoit ce changement du cadre juridique d'un jour à l'autre et sans préavis, il est regrettable qu'il n'ait pas prévu de dispositions transitoires permettant de résoudre le problème ci-dessus.

Quant aux zones d'activités économiques régionales à créer nouvellement, le SYVICOL constate un fort déséquilibre géographique entre les types 1 et 2. En effet, par exemple, aucune zone du type 2 n'est prévue au nord d'Erpeldange/Diekirch.

Il existe toutefois des établissements à caractère clairement artisanal, dont l'accès à une zone du type 1 est empêché, selon la définition actuelle, par le fait que leur activité commerciale ne saurait guère être considérée comme « directement liée aux activités artisanales exercées sur place »⁴¹. C'est le cas, par exemple, d'une entreprise d'électricité disposant d'un show-room pour la vente d'électroménager et dont l'activité artisanale se déroule pourtant principalement ailleurs, c'est-à-dire sur des chantiers. Si l'analyse du SYVICOL est correcte, aucune entreprise de ce genre ne sera plus autorisée dans une zone d'activités économiques dans le nord. Seule conclusion possible : la définition de la zone régionale du type 1 est clairement trop restrictive.

La solution préconisée par le SYVICOL consiste dans l'introduction d'une plus grande flexibilité au niveau des définitions. Il est proposé de transformer la prescription établissant une distinction entre les types 1 et 2 en recommandation, autrement dit, de créer la possibilité d'étendre les conditions d'accès des zones du type 1 au maximum jusqu'à rencontrer celles prévues pour le type 2, et ce par décision individuelle et motivée des autorités communales. Ceci permettrait aux communes d'adapter les critères au cas par cas en fonction des besoins recensés par les syndicats gestionnaires. L'approche consiste à adapter l'offre à la demande et non, comme le projet de plan directeur sectoriel semble le faire, à créer une offre définie strictement et à attendre la demande correspondante.

Vu que le choix des entreprises dépend en pratique toujours de l'accord ministériel, cette souplesse ne porterait pas atteinte au pouvoir de décision du Gouvernement. Par contre, en cas d'accord entre celui-ci et la commune, elle faciliterait l'implantation des entreprises et leur permettrait d'entamer leurs activités économiques plus rapidement. Ne devrait-ce pas être un des principaux objectifs du plan directeur sectoriel ?

⁴¹ Article 2, paragraphe 16



La pratique des dernières années a montré par ailleurs qu'il existe des entreprises, notamment dans le domaine de la construction, qui sont exclues de toute zone régionale, par exemple à cause d'une activité secondaire commerciale trop importante ou d'un dépôt à ciel ouvert, alors même que leur caractère est clairement artisanal. Aux yeux du SYVICOL, il importe que la typologie des zones soit tissée de telle sorte qu'aucune entreprise ne passe à travers les mailles. Autrement dit, il faudrait que toute entreprise qui ne se prête pas à une implantation en zone d'activités économiques nationale trouve sa place en zone régionale.

Finalement, il serait utile d'autoriser, dans les zones d'activités économiques régionales, l'installation de services publics dont les caractéristiques comme le type d'activités, la fréquentation par le public, d'éventuelles nuisances, se rapprochent de celles des entreprises auxquelles les zones sont destinées prioritairement. L'on peut penser par exemple à un parc de recyclage. Comme ailleurs dans le texte⁴², la surface maximale réservée à ce genre d'activités pourrait être limitée proportionnellement à la superficie totale de la zone.

1.3. AU NIVEAU DE LA MISE EN ŒUVRE DES ZONES D'ACTIVITÉS : UN VASTE DROIT D'INGÉRENCE AU PROFIT DE L'ETAT

Toujours selon le document technique explicatif cité ci-dessus, le cofinancement d'une zone d'activités économiques régionale du type 1 implique une consultation obligatoire des services étatiques compétents (« Rücksprache mit dem Staat »). Faute de plus amples renseignements, faut-il en déduire que cette obligation de consultation existe également pour les zones régionales du type 2 lorsque l'Etat décide d'y participer financièrement ? Cela semble probable.

A contrario, qu'en serait-il alors si un syndicat de communes choisissait de réaliser une zone d'activités régionales sans le concours de l'Etat ? Serait-il libre de mettre les terrains à disposition des entreprises de son choix ? Quid d'une zone communale pour la réalisation de laquelle l'Etat accorderait un subside ?

Quelle est ensuite la nature de cette consultation et que se passe-t-il en cas de désaccord ? L'Etat dispose-t-il d'un droit de véto ?

Qu'en est-il du mode de mise à disposition des terrains ? Est-il prescrit ? Si oui, faut-il procéder par un droit de superficie ou une vente est-elle possible ?

Voici de nombreuses questions importantes, auxquelles le projet de plan directeur sectoriel ne fournit aucune réponse. Par analogie à la question du financement traitée plus haut, dont les points soulevés ci-dessus constituent en quelque sorte le corollaire, et dans un souci de sécurité juridique, le SYVICOL demande que les modalités de coopération entre l'Etat et les syndicats intercommunaux, respectivement les communes, soient précisées dans le corps même du projet de règlement grand-ducal, afin de donner à la réalisation des zones d'activités économiques un cadre juridique ne liant pas que le secteur communal, mais également l'Etat !

2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2, paragraphe 3

Au vu du projet de loi portant abolition des districts, la référence au commissaire de district ne semble plus être de mise. En effet, le Gouvernement a prévu de modifier l'article 1^{er} de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes en ce sens que les

⁴² Article 2, paragraphe 17, article 15, article 17



délibérations concordantes des conseils communaux portant constitution d'un syndicat de communes soient dorénavant à transmettre directement au ministre de l'Intérieur.

Article 2, paragraphes 13 à 17

Les définitions des zones d'activités économiques nationales et régionales ont été recopiées des articles 14 à 16 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune, tels que modifiés par les articles 40 à 42 du projet de règlement grand-ducal commenté ici.

D'une façon générale, dans un but de clarté et de lisibilité, il est souhaitable que toutes les définitions des zones des plans d'aménagement généraux se trouvent à un seul et même endroit. Ceci aurait en plus l'avantage d'éviter des discordances résultant éventuellement de modifications futures de la réglementation. Pour ces raisons, le SYVICOL propose de modifier le règlement grand-ducal de 2011 comme prévu aux articles 40 à 42 et de n'insérer dans l'article 2, paragraphes 13 à 17 que des renvois à ce texte. D'ailleurs, la technique du renvoi est déjà appliquée à l'article 2, paragraphe 18 en ce qui concerne les zones d'activités économiques communales.

Article 2, paragraphe 16

En ce qui concerne les zones d'activités régionales du type 1, l'ancienne disposition selon laquelle « y peuvent être admis des établissements de restauration en relation directe avec les besoins de la zone concernée, ainsi que des prestations de services liées aux activités de la zone »⁴³ est remplacée par la suivante : « Y peuvent *exceptionnellement* être admis des établissements de restauration et des prestations de services en relation directe avec les besoins de la zone concernée ».

Il faut se référer au document technique explicatif (« Erläuterungsbericht ») pour comprendre ce qu'il y a lieu d'entendre par « être en relation directe avec les besoins de la zone concernée », à savoir qu'il faut qu'il soit prévisible que la clientèle de ces établissements se compose majoritairement des employés et salariés des autres entreprises situées dans la même zone. Il est évident que ceci rend les zones exiguës, qui ne peuvent offrir un emploi qu'à un nombre limité de salariés, peu susceptibles d'accueillir les établissements en question.

Le SYVICOL n'est pas en mesure d'évaluer l'impact de la substitution de la condition d'être « en relation directe aux besoins de la zone » à celle d'être « lié aux activités de la zone ». Par contre, l'ajout du terme « exceptionnellement » traduit la volonté du gouvernement d'écarter davantage les entreprises en question.

Pour les prestations de services, le SYVICOL ne saurait saluer cette restriction du pouvoir des syndicats intercommunaux gestionnaires des zones en question au niveau du choix des entreprises qui s'y établiront.

Quant aux entreprises du secteur « HORESCA », le SYVICOL partage le point de vue qu'elles devraient s'implanter principalement à l'intérieur des localités, constituant ainsi un complément surtout à l'habitation, dans la mesure où elles ont un impact positif sur l'attractivité des centres-villes et sur la qualité de vie des habitants, et que leur implantation en zone d'activités économiques est à encadrer.

Quoi qu'il en soit, l'insertion du terme « exceptionnellement » semble superfétatoire, étant donné que, toujours selon le document technique explicatif, l'admission des entreprises dans les zones régionales du type 1 se fait « nach Rücksprache mit dem Staat » et que les syndicats gestionnaires des zones ne sont donc pas autonomes à cet égard.

⁴³ Article 14, alinéa 4 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune



Article 2, paragraphe 17

Le SYVICOL apprécie en principe qu'en zone régionale du type 2, au maximum 10% de la surface construite brute peuvent être réservés à des activités de commerce de détail et 40% à des services administratifs ou professionnels. Comme il s'agit d'une disposition visant à introduire une certaine flexibilité, il serait cohérent de la requalifier d'une prescription en une simple ligne de conduite. Permettre ainsi un dépassement des limites en cas de besoin laisserait plus de liberté aux gestionnaires des zones pour tenir compte de la demande réelle au moment de la mise sur le marché des terrains, sans mettre en cause le principe même de la réservation de surfaces maximales pour certaines activités.

Article 3

Cet article permet une précision « en fonction des particularités et des caractéristiques propres du site » des « modes d'utilisation du sol », notion qu'il aurait été utile de définir dans le projet de règlement grand-ducal, comme cela a été fait pour le plan directeur sectoriel « transports ».

En outre, il serait souhaitable d'indiquer ce qu'il faut entendre par la précision en question, sachant que la définition dans le secteur des transports ne connaît que trois modes : « services administratifs ou professionnels, artisanat/industrie et commerce de détail »⁴⁴.

Reste finalement la question de savoir par quels moyens elle peut se faire. S'agit-il du PAG, d'un PAP ou d'une procédure particulière ?

Articles 15 et 17

L'article 15 prévoit des extensions de zones régionales existantes et les classe en type 2. L'article 17 désigne de nouvelles zones régionales du type 2. Dans les deux cas, une certaine partie des surfaces nouvellement classées en zones d'activités économiques est soumise aux conditions d'accès plus restrictives du type 1.

Sans connaître les raisons précises de ce panachage de catégories, le SYVICOL estime, pour les motifs déjà évoqués ci-dessus (article 2, paragraphe 17), qu'il serait opportun de fixer la part des surfaces réservées à des entreprises remplissant les conditions d'accès à la zone 1 sous forme de ligne de conduite non obligatoire.

Article 18

L'article 18 énonce les conditions pour la création de nouvelles zones d'activités régionales.

Tout d'abord, il aurait été utile de préciser le moyen par lequel ces zones peuvent être arrêtées. S'agit-il d'une modification ordinaire du PAG ou existe-t-il une procédure particulière faisant intervenir le ministre de l'Economie ?

Ensuite, pour ce qui est justement des conditions, il n'est pas précisé quelle est l'autorité qui apprécie si elles sont réunies ou non, ni sur quels critères cette décision doit se fonder. C'est un bon exemple pour illustrer le déséquilibre flagrant, mentionné dans la partie générale, entre le large pouvoir d'appréciation accordé aux ministres compétents et la grande insécurité pour les communes. En effet, que faut-il entendre par « un besoin réel », par « une répartition territoriale équilibrée des zones d'activités économiques régionales entre les différentes régions d'aménagement du pays », par des « surfaces non adaptées », etc. ? Seule la dernière condition, l'existence d'une coopération intercommunale, est vérifiable sans équivoque, vu la définition fournie par l'article 2, paragraphe 3.

⁴⁴ Article 2, paragraphe 14 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports »



La condition d'existence d'un « besoin réel » se heurtera dans la pratique à un autre problème : la nécessité de pouvoir réagir rapidement à la demande. Une entreprise qui est à la recherche d'un terrain dans une zone d'activités économiques régionale déterminée ne pourra, lorsque cette zone est saturée au moment de la demande, très souvent pas attendre que la procédure d'extension de la zone, longue et à résultat incertain, aboutisse. Des contraintes économiques l'auront probablement forcée entre-temps à se diriger vers une autre zone – éventuellement au-delà de nos frontières – où des terrains restent disponibles, bien que celle-ci corresponde moins aux besoins de l'entreprise. Vu qu'une grande réactivité à la demande est essentielle, il importe donc d'adopter une définition souple de la notion de besoin réel.

Article 19, paragraphe 1

Quant à la constitution des syndicats intercommunaux responsables des zones d'activités régionales, le SYVICOL se pose la question de l'intérêt d'exiger la participation d'au moins trois communes membres, sauf collaboration entre deux communes déclarées prioritaires par le plan directeur sectoriel « logement ».

Tout d'abord, l'emprunt au domaine du logement pour la classification des communes est étonnant, alors qu'il existe, dans le plan directeur sectoriel « transports », la distinction entre communes à dominante urbaine et périurbaine et celles à dominante rurale, qui déclenche l'application de mesures plus ou moins restrictives en matière de gestion d'emplacements de stationnement. Puisque l'accessibilité par les différents moyens de transport est un élément crucial pour la conception de zones d'activités économiques, les critères de classification appliqués dans le domaine des transports ne sont-ils pas mieux adaptés à la matière qui nous intéresse ici que ceux issus du plan directeur sectoriel « logement » ?

Indépendamment de ceci, afin de maximiser les chances de réalisation effective des zones désignées, il convient de faciliter autant que possible la constitution des syndicats. Prévoir la possibilité d'un regroupement à deux irait dans ce sens. Ceci vaut particulièrement pour les communes prioritaires qui, à défaut de pouvoir s'associer avec une autre commune prioritaire, perdent les avantages de leur statut, en ce sens qu'elles auront besoin de deux communes complémentaires pour avancer.

Quant aux zones prévues sur le territoire de communes qui sont déjà membres de syndicats intercommunaux ayant pour objet la gestion de zones d'activités, le SYVICOL estime par contre qu'il y a lieu de recourir en priorité à ce syndicat. La commune en question ne pourrait alors se regrouper avec d'autres communes que si le syndicat dont elle fait partie refuse de faire sienne la zone en question. Il semble en effet important de recourir, dans la mesure du possible, aux syndicats existants, pour profiter de leurs structures et de leur expérience.

Article 19, paragraphe 2

Le fait que la carte indiquant les possibilités de regroupement a le caractère d'une recommandation est apprécié fortement. Vu que le projet de règlement grand-ducal ne contient aucune disposition contraire, le SYVICOL estime que la contiguïté des communes se proposant de collaborer au sein d'un syndicat intercommunal n'est pas requise.

Article 19, paragraphe 3

Cette disposition permet à l'Etat de prendre en main les zones d'activités prévues comme régionales si, endéans un délai de 12 ans, aucune collaboration intercommunale susceptible d'en assurer la réalisation n'a vu le jour. La viabilisation pourra alors se faire suivant un plan d'occupation du sol, qui, par définition, ne peut pas déroger au plan directeur secto-



riel⁴⁵. Comme ce dernier réserve aux zones en question expressément « une affectation de zone d'activités économiques nationale », le choix des entreprises devra forcément se faire suivant l'article 2, paragraphe 13. Une zone prévue – pour des raisons pertinentes, sans doute – pour des activités (notamment) d'artisanat, d'industrie légère et de commerce en gros devra tout à coup accueillir prioritairement des entreprises industrielles de plus grande envergure, ce qui risque d'avoir un impact non prévu initialement sur les alentours, de causer des problèmes au niveau des infrastructures et des voies de transport, etc.

Il serait important de contrecarrer ces inconvénients par une disposition expresse selon laquelle les critères d'accès initiaux restent applicables dans un tel cas.

Article 20, paragraphe 1

Parlant de zones d'activités économiques communales, cet article donne préférence à l'extension d'une zone existante par rapport à la création d'une nouvelle zone, ceci « dans la mesure du possible ». Ici, la même remarque qu'à l'article 18 s'impose : s'il y a ou non impossibilité est une question qui prête à interprétation. Si, par exemple, le terrain nécessaire à l'extension ne peut être acquis qu'à un prix astronomique (le propriétaire sachant que la commune ou le syndicat de communes n'a d'autre choix), alors que des fonds sont disponibles ailleurs à des conditions plus avantageuses, y a-t-il impossibilité d'extension ou non ? L'exemple du lycée technique agricole, qui sera implanté à Gilsdorf et non pas à Erpeldange à cause des « prétentions financières exagérées des propriétaires »⁴⁶ du site retenu initialement, semble donner une réponse affirmative à cette question, ceci d'autant plus si l'on tient compte du fait que le prix d'achat du terrain par la commune a une influence directe sur le prix de revente ou de mise à disposition aux entreprises.

De nombreux autres arguments urbanistiques peuvent inciter à favoriser la création d'une nouvelle zone à l'extension d'une zone existante, sans qu'il y ait impossibilité absolue de procéder à une extension. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL propose de supprimer purement et simplement le paragraphe 1^{er} et de permettre à chaque commune de mieux tenir compte de ses propres spécificités. Il ne faut pas oublier que la création d'une nouvelle zone d'activités économiques communale devra en toute hypothèse suivre la procédure d'une modification du PAG, qui donne suffisamment de garanties en termes de qualité urbanistique et écologique.

Le SYVICOL se demande en outre si le texte permet la conversion d'une telle zone d'activités économiques communale en une zone régionale, si les conditions de l'article 19, paragraphe 1^{er} sont remplies. Ceci pourrait être utile au cas où une commune n'arrive pas à supporter seule la charge financière de viabilisation de sa zone et serait donc dans l'intérêt de l'implantation d'entreprises à l'endroit en question.

Article 20, paragraphe 2

Cette disposition range toutes les communes dans une seule et même catégorie et accorde à chacune d'entre elles un potentiel de désignation de zones d'activités communales de 2 ha par tranche de 12 ans.

Il est tout d'abord étonnant qu'il ne soit ici aucunement tenu compte de critères tels que la surface de la commune, sa situation et sa desserte par les voies de transport, son nombre d'habitants, etc., alors que la surface de 2 ha est sans doute aussi considérable pour une petite commune rurale qu'elle est négligeable pour les plus grandes communes qui disposent déjà de vastes zones régionales ou nationales.

⁴⁵ Article 11 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

⁴⁶ Interview avec Monsieur le Secrétaire d'Etat Camille Gira paru dans le journal « Le Quotidien » du 25.08.2014



Ensuite, il serait utile de préciser l'application concrète de la limite de surface dans le temps. La période de 12 ans court, selon le texte, « à partir de la réception par la commune du projet de plan directeur sectoriel ». Pour éviter toute contradiction, il serait d'ailleurs indiqué d'adopter la formulation de l'article 37, qui parle de « l'entrée en procédure », moment défini comme le dépôt (à l'intention du public) à la maison communale.⁴⁷ En l'occurrence, l'article 20, paragraphe 2 actuel parle donc du 25 juin et l'article 37 du 27 juin 2014.

Indépendamment de cette imprécision, la question se pose de la manière dont sera traité le potentiel non utilisé après la période de 12 ans. Les compteurs seront-ils remis à zéro ou le potentiel restant disponible se cumulera-t-il avec celui correspondant à la période suivante pour permettre aux communes de procéder moins fréquemment à la création de nouvelles zones plus importantes ? Voilà une question importante à laquelle ni le projet de règlement grand-ducal, ni aucun des autres documents composant le projet de plan directeur sectoriel ne fournissent une réponse.

Quant aux deux autres conditions, le besoin réel et le respect des objectifs de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, une remarque similaire à celle faite à propos de l'article 18 s'impose. La référence à une notion non définie (« un besoin réel ») et à un texte général et imprécis (l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004) augmente considérablement la marge d'interprétation des autorités gouvernementales. Ainsi, le droit de chaque commune à une zone d'activités économiques communale supplémentaire, que cet article est censé garantir, est sensiblement fragilisé.

La dernière remarque au sujet de l'article 20 concerne les dispositions dans l'intérêt des communes ayant fusionné « dans les cinq ans ayant immédiatement précédé l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal ou fusionnant après cette entrée en vigueur ». Le SYVICOL salue ces dispositions, dont les communes fusionnant dans le futur pourront sans doute profiter. Tel n'est cependant pas forcément le cas pour les communes issues des fusions récentes. En effet, la période de cinq ans sera comptée à partir de la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal. Les communes issues des fusions des années 2004 à 2009, c'est-à-dire Tandel, Kiischpelt et Clervaux, sont ainsi exclues d'office. Le même sort risque de frapper les communes d'Esch-sur-Sûre, de Käerjeng, de Parc Hosingen, de Schengen et de la Vallée de l'Ernz, créées par les lois du 24 mai 2011, si le règlement grand-ducal sous examen n'entre pas en vigueur avant le 24 mai 2016⁴⁸.

Pour ces communes, une question supplémentaire se pose : si, avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, une telle commune veut désigner une nouvelle zone d'activités économiques communale, quelle est la surface à laquelle elle a droit ? Est-ce celle prévue pour chaque commune ou peut-elle multiplier cette surface par le nombre d'anciennes communes qu'elle regroupe ?

Afin d'éviter ces complications et dans un souci de traitement non discriminatoire, le SYVICOL demande que le dernier alinéa de l'article 20, paragraphe 2 soit étendu à l'ensemble des communes ayant fusionné dès 2004. Subsidièrement, il serait important de lier la période transitoire non pas à la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, mais à celle, certaine, d'entrée en procédure.

Article 21

La possibilité d'étendre une zone d'activités communale pour permettre la relocalisation ou l'extension d'une entreprise existante, sans qu'il en résulte une réduction du potentiel de création de zones d'activités communales, est appréciée par le secteur communal.

⁴⁷ Commentaire des articles

⁴⁸ Ce raisonnement se base sur les dates des lois de fusion et non pas sur celles de l'entrée en vigueur des différentes fusions, faute de précision dans le texte et son commentaire.



Pour ce qui est des conditions énoncées au paragraphe 2, le SYVICOL répète les arguments avancés concernant l'article 20, paragraphe 2 et propose de n'en maintenir que la première, en précisant qu'elle est remplie si aucune surface permettant la relocalisation ou l'extension n'est disponible à court terme.

Article 23

Cet article limite la faculté de reclassement des zones d'activités économiques existantes aux cas où des « raisons urbanistiques » justifient cette mesure. Il figure sous le titre VI intitulé « Reclassement de zones d'activités économiques existantes communales » et ne vise donc que ce type de zones.

En pratique, une commune a beau définir une zone d'activités économiques, encore faut-il que les propriétaires des terrains collaborent en vue de la réalisation. Si l'un d'entre eux refuse de vendre, la commune ne peut faire usage de son droit de préemption. Dans une telle situation de blocage, il serait important pour la commune de pouvoir reclasser les fonds en question et de choisir un autre site de même superficie (bien entendu, sans que cela réduise le potentiel de 2 ha que lui accorde l'article 20, paragraphe 2 pour la création de nouvelles zones, vu qu'il s'agirait plutôt du transfert d'une zone d'un endroit à un autre). Dans cette hypothèse, l'impossibilité de réaliser une zone d'activités économiques à cause du refus d'un propriétaire, est-elle une « raison urbanistique » valable ?

Article 26

Cette disposition proscrit l'implantation de grandes surfaces commerciales dans les zones d'activités communales, y compris les zones existantes, à l'exception des cas prévus aux articles 29 et 38, paragraphe 4. Ces exceptions, ainsi que l'extension aux zones existantes, la rendent discordante avec les définitions des zones d'activités économiques communales du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune, dont l'article 12 limite le commerce de détail à 2.000 m² de surface de vente par immeuble bâti. Ici aussi, le SYVICOL tient à répéter sa remarque faite par rapport à l'article 2, paragraphes 13 à 17, selon laquelle il serait important de regrouper toutes les définitions de zones dans un seul texte.

Par la précision que l'interdiction de grandes surfaces s'applique également aux zones existantes, cet article restreint la liberté des communes de choisir des entreprises pouvant être admises dans ces zones, créées à une époque où cette restriction n'existait pas. En plus, elle crée une situation d'insécurité juridique en ce sens qu'une entreprise ayant acheté un terrain dans un but que le texte sous analyse proscrit ne pourra pas valoriser son investissement.

Par ailleurs, l'article 26 n'est destiné à être applicable qu'à partir du moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire⁴⁹, ce qui met fortement en doute son efficacité pour les zones existantes.

L'interdiction est ensuite relativisée par l'article 38, paragraphe 4, qui énonce des dispositions particulières et dérogatoires pour certaines zones seulement, énumérées limitativement et indiquées graphiquement en annexe 6. Comme cette manière de procéder n'est pas incontestable sur le plan de l'égalité devant la loi, il conviendrait, aux yeux du SYVICOL, d'étendre ledit article, avec les conditions qu'il énonce, à toutes les zones communales existantes.

Bref, le SYVICOL propose de remplacer l'article 26 actuel par une disposition modifiant le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 de façon à éviter toute contradiction avec les articles

⁴⁹ Article 38, paragraphe 1 du projet de règlement grand-ducal



29 et 38, paragraphe 4 modifié du projet de plan directeur sectoriel. L'inclusion expresse des zones existantes dans le champ d'application est à éviter pour les raisons ci-dessus.

Article 27

Cet article reprend et explicite certaines dispositions des articles 10 et 17 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune. Le paragraphe 1 n'apporte aucun complément à la définition actuelle des zones visées. Le paragraphe 2, quant à lui, ne fait qu'exprimer ce qui résulte d'une lecture *a contrario* des définitions actuelles. Dans un souci de clarté et de meilleure lisibilité des textes, le SYVICOL propose de supprimer cet article.

Article 29

Comme cela a été suggéré par rapport aux articles 2, paragraphes 13 à 17, 26 et 27, ici encore serait-il important de faire un renvoi au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune et les définitions qu'il contient.

Articles 30 et 31

Le projet de règlement grand-ducal introduit l'obligation de prévoir autour de chaque zone d'activités nationale ou régionale, ainsi qu'autour des extensions de ces zones, une zone tampon d'une largeur minimale de 300 mètres. Il existe « exceptionnellement » [*sic*] la possibilité de réduire la largeur de cette bande pour des « contraintes urbanistiques existantes », en présence de plans d'aménagement particuliers divergents approuvés avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal ou en procédure préalablement au dépôt du projet de plan directeur sectoriels aux communes. Quant aux « raisons urbanistiques existantes », elles ne sont nullement définies, de sorte que leur appréciation sera, de nouveau, à la discrétion des ministres compétents. Et la formulation du texte ne laisse pas espérer que ses auteurs veuillent transformer cette dérogation en une règle.

Il ne faut pas oublier que les zones tampons sont des servitudes limitant sensiblement les droits des propriétaires de jouir des fonds qu'ils frappent. Il faut donc les appliquer avec parcimonie, en les limitant au strict nécessaire, plutôt que d'octroyer aveuglément à toute zone visée un périmètre de transition maximal, auquel il n'est dérogé – il faut le répéter – qu'« exceptionnellement ».

La question se pose avec plus d'acuité encore en cas de conflit entre une zone tampon et une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Sans procéder à une analyse détaillée, il suffit de consulter la carte faisant partie du projet de plan directeur sectoriel pour se rendre compte que plusieurs nouvelles zones d'activités économiques régionales sont prévues à une distance inférieure à 300 mètres de zones déjà urbanisées. Le SYVICOL ne dispose pas des moyens pour faire le même contrôle par rapport aux zones destinées à être urbanisées, mais il est raisonnable d'assumer que le résultat serait similaire.

Or, il faut conclure de son caractère de zone superposée⁵⁰ que les restrictions qu'elle impose s'appliquent indépendamment des prescriptions de la zone sous-jacente, qu'il s'agisse d'une zone destinée à rester libre, d'une zone destinée à être urbanisée ou d'une zone déjà urbanisée. Vu qu'y « ne sont tolérés que des modes d'occupation du sol compatibles avec les activités économiques et les mesures de protection (...) »⁵¹, des terrains classés, par exemple, en zone d'habitation et grevés en plus des servitudes résultant d'une zone tampon ne pourront plus servir à leur fin initiale.

⁵⁰ Article 2, paragraphe 19 du projet de règlement grand-ducal

⁵¹ Article 31, 2e tiret



Indépendamment de ce qui précède, l'utilité de l'obligation d'entourer, en cas d'une extension d'une zone, uniquement la nouvelle partie d'une zone tampon de 300 mètres de large et de laisser la partie existante démunie d'une telle zone semble fort douteuse. Ne serait-il pas nettement préférable à cette coexistence d'extrêmes de doter, dans un tel cas, l'ensemble de la zone d'une zone tampon définie librement et dans le dialogue avec la commune concernée, de façon à l'adapter au besoin réel ?

Qu'en est-il finalement d'une zone d'activités économiques située sur ou près de la limite communale ? Dans ce cas, la commune voisine serait obligée de prévoir dans son PAG une zone tampon, avec les conséquences néfastes mentionnées ci-dessus, et d'assumer ainsi les conséquences, voire de s'exposer à des demandes d'indemnisation de la part des propriétaires des terrains concernés, de la création d'une zone d'activités dont elle ne profite pas, sur un territoire qui n'est pas le sien. La coopération intercommunale devrait limiter le problème pour les zones d'activités régionales, sans qu'on puisse l'exclure totalement. Il se présente également pour les zones nationales⁵².

Plusieurs remarques s'imposent aussi au sujet de l'article 31, qui énonce les « critères » auxquels les zones tampons sont soumises :

Tout d'abord, le choix du terme « critères » est surprenant, alors qu'il s'agit plutôt des caractéristiques des zones tampons, voire, pour ce qui est du 3^{ème} tiret, d'une règle de leur mise en place.

Ensuite, cet article parle de « modes d'occupation du sol », alors que l'article 3 utilise la notion de « mode d'utilisation du sol », qui, elle, est définie dans le projet de plan directeur sectoriel « transports ». Ces termes ne sont pas anodins, vu que le 2^{ème} tiret énonce que « ne sont tolérés au sein des zones tampons que des modes d'occupation du sol compatibles avec les activités économiques et les mesures de protection, notamment celles contre les nuisances sonores et visuelles ». Il n'est en plus pas clair ce qu'il faut entendre par « compatibles avec les activités économiques ». En résumé, compte tenu de l'importance de ce volet, le SYVICOL demande que les servitudes résultant des zones tampons soient définies de façon précise et exhaustive.

Finalement, le 3^{ème} tiret a également retenu l'attention du SYVICOL : « Le périmètre des zones tampons est à déterminer dans le cadre des planifications subséquentes en fonction des modes d'occupation du sol existants et planifiés ». A première vue, il semble en effet répondre à un certain nombre des craintes et revendications énoncées ci-dessus en permettant l'adaptation des zones tampons aux besoins réels. Toutefois, sa portée et son utilité sont plus qu'incertaines. En effet, il ne déroge pas à l'article 30 et ne permet de rester en deçà de la largeur de 300 mètres que dans les hypothèses énoncées à cet article. Ensuite, il n'est pas précisé ce qu'il faut entendre par « planification subséquentes ». La définition des zones tampons se fait dans les PAG des communes au moment de la mise en conformité de ceux-ci au plan directeur sectoriel⁵³. Sauf malentendu, les « planifications subséquentes » devraient être celles intervenant après cette mise en conformité, donc après l'arrêt des zones tampons et, forcément, la définition de leur périmètre. Existe-t-il d'autres moyens de « planification subséquentes » qu'une modification du PAG pour redéfinir ensuite le périmètre des zones tampons ?

Voici une disposition (parmi d'autres) pour la mise en pratique de laquelle des précisions supplémentaires sont absolument indispensables. Comme souvent, le commentaire des articles n'est guère utile, vu qu'il se contente d'énoncer de façon laconique que « l'article 31 fixe les critères auxquels les zones tampons doivent répondre ».

En résumé, le SYVICOL propose de remplacer l'attitude rigide et maximaliste du texte actuel par une approche beaucoup plus flexible et différenciée, permettant de fixer la

⁵² Notamment : Ehlerange (Crassier)

⁵³ Article 39 du projet de règlement grand-ducal



largeur de la zone tampon pour chaque zone de façon individuelle, selon le besoin réel évalué à l'aide de critères comme, par exemple, la superficie de la zone, sa situation, sa catégorie et les types d'activités qu'elle peut accueillir. Les propos de Monsieur le Secrétaire d'Etat Camille Gira dans l'interview avec « Le Quotidien » cité plus haut (en admettant qu'ils aient été reproduits fidèlement) selon lesquels « on ne va pas créer une zone tampon par rapport à une zone verte » et « si une commune crée une zone limitée à des entreprises artisanales, on peut réduire la zone tampon » vont dans le sens de la flexibilité revendiquée par le SYVICOL.

Le texte sous analyse ne semble toutefois guère permettre cette souplesse. Ce constat a été confirmé par l'annonce faite lors de la séance d'information à l'intention du personnel communal du 19 septembre 2014, selon laquelle le Gouvernement envisagerait de reconsidérer la formulation des articles 30 et 31. Une heureuse décision que le SYVICOL ne peut que soutenir !

Article 32

Le SYVICOL salue le droit de préemption prévu au profit de l'Etat et des communes par le texte actuel. Il serait toutefois cohérent de l'étendre aux zones d'activités économiques non prévues actuellement, qui pourront être créées sur le fondement des articles 18, 20 et 21 du projet de règlement grand-ducal.

Article 36

Cet article traite de la mise en conformité des plans d'aménagement généraux des communes aux dispositions du plan directeur sectoriel. Dans ce contexte, le SYVICOL se pose des questions sur la signification et le bien-fondé du paragraphe 5, aux termes duquel « les zones d'activités économiques résultant du présent plan directeur sectoriel doivent être définies en tant que zones superposées dans la partie graphique (...) » (chapitre 4 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune), alors que le paragraphe 1^{er} semble prévoir la désignation des mêmes zones d'activités sur base des définitions contenues au chapitre 2 dudit règlement grand-ducal. S'agit-il de distinguer les zones d'activités prévues par le plan sectoriel de celles qui ne le sont pas ? Il serait utile de préciser la mise en œuvre concrète de ces dispositions, ne fût-ce que dans le commentaire des articles, qui est muet sur la question.

Article 37

Dans la partie générale ci-dessus, le SYVICOL exprime des doutes quant à la possibilité pour les projets de règlements grand-ducaux de déterminer quelles sont leurs prescriptions applicables dès l'entrée en procédure des projets. Selon ce raisonnement, l'entrée en vigueur immédiate vaut, en vertu de la législation actuelle, pour toutes les prescriptions des projets de plans directeurs sectoriels.

Pour le projet de règlement grand-ducal qui nous intéresse ici, il en résulte que la liste des dispositions à application immédiate prévue par l'article 37, paragraphe 1^{er}, est complétée des articles 19, paragraphes 1 et 3, 23, 25, 26 et 32, auxquels le texte réserve un effet obligatoire à partir du moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal⁵⁴, ainsi que des articles 22, 28 paragraphe 1, point c) et paragraphe 2, articles 30 et 31, dont l'effet obligatoire doit normalement être retardé jusqu'à la mise en conformité par les communes de leurs plans d'aménagement généraux⁵⁵ avec les prescriptions du plan directeur sectoriel.

⁵⁴ Article 38, paragraphe 1 du projet de règlement grand-ducal

⁵⁵ Article 39 du projet de règlement grand-ducal



Il convient d'ajouter entre parenthèses que l'article 39 soumet également l'applicabilité de l'article 36 à ladite mise en conformité. Toutefois, l'article 36 n'est pas désigné comme prescription par l'article 35, paragraphe 1.

A titre d'illustration, prenons l'exemple des zones tampons prévues par les articles 30 et 31, qui, suivant l'article 35, paragraphe 1^{er}, sont des prescriptions. Leur délimitation exacte ne peut évidemment être fixée qu'une fois celle de la zone d'activités économiques correspondante connue. En plus, il est possible de les adapter notamment en fonction de contraintes urbanistiques existantes. L'intention des auteurs du projet de règlement grand-ducal de retarder leur entrée en vigueur au moment de la mise en conformité du PAG est donc parfaitement justifiée et l'incertitude sur la question de leur effet obligatoire immédiat est d'autant plus problématique.

Article 38, paragraphe 3

La disposition qui consiste à limiter la surface construite brute que les services administratifs ou professionnels peuvent occuper dans les zones d'activités économiques risque de s'opposer à l'extension d'établissements existant dans de telles zones. Ne sachant toutefois pas dans quelle envergure la question se pose en pratique, vu notamment que la limite de 3.500 m² est également prévue par le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG⁵⁶, le SYVICOL laisse aux communes le soin de vérifier si elles sont concernées et soutient d'éventuelles réclamations.

Article 38, paragraphe 4

Voir la remarque à l'article 26.

Articles 40 à 42

Voir les remarques à l'article 2, paragraphes 13 à 17.

⁵⁶ Article 12



COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL

GRUPE DE TRAVAIL « ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES »

Eicher Emile, SYVICOL/Clervaux, président/bourgmestre ; Kring Marc, Betzdorf, ingénieur technicien ; Langer Laurent, Ville de Luxembourg, architecte ; Nickels-Theis Annie, SYVICOL/Bourscheid, membre/bourgmestre ; Stockreiser-Pütz Diane, Steinfort, secrétaire ; Wagener Nico, Parc Hosingen, conseiller ; Wagner Daisy, Esch-sur-Alzette, service développement économique ; Walerius Ern, SYVICOL/Berdorf, vice-président/bourgmestre ; Wirth Jean-Marie, Steinfort, bourgmestre ; Wirtz Andreja, Esch-sur-Alzette, service développement économique ; Karier Yves, Esch-sur-Sûre, conseiller

GRUPE DE TRAVAIL « TRANSPORTS »

Weidig Paul, SYVICOL/Esch-sur-Alzette, vice-président-conseiller ; Biancalana Dan, SYVICOL/Dudelange, membre/échevin ; Blum John, SYVICOL/Tandel, membre/conseiller ; Boly Marco, Septfontaines, bourgmestre ; Faber Tom, Redange/Attert, échevin ; Frieden Daniel, Steinfort, échevin ; Heischbourg Fernand, Sanem, ingénieur ; Hengen Kay, Steinfort, ingénieur technicien ; Hoffmann Paul, Ville de Luxembourg, directeur mobilité ; Kunen Marc, Steinfort, ingénieur ; Majerus Georges, Parc Hosingen, conseiller ; Malano Lucien, Esch-sur-Alzette, ingénieur ; Meyers Joël, Wormeldange, ingénieur technicien ; Staudt Claude, Mertzig, bourgmestre ; Stoffel Marco, Pétange, conseiller ; Wagener Nico, Parc Hosingen, conseiller

GRUPE DE TRAVAIL « PAYSAGES »

Klein Jean-Pierre, SYVICOL/Steinsel, 1^{er} vice-président/bourgmestre ; Classe Raoul, SYVICOL/Saeul, membre/bourgmestre ; Eicher-Karier Christiane, Tuntange, bourgmestre ; Frieden Daniel, Steinfort, échevin ; Keiser Francine, Parc Hosingen, conseiller ; Lukas Mark, Esch-sur-Alzette, architecte ; Oberhag Louis, SYVICOL/Waldbredimus, membre/bourgmestre ; Wagner Daisy, Esch-sur-Alzette, division de l'urbanisme ; Zeimet Georges, Steinfort, conseiller ; Schmitt Pierre, Ville de Luxembourg, délégué à l'environnement

GRUPE DE TRAVAIL « LOGEMENT »

Hoffmann Serge, SYVICOL/Hobscheid, vice-président/bourgmestre ; Becker Tom, Bech, échevin ; Boly Marco, Septfontaines, bourgmestre ; Brentener Luc, Feulen, ingénieur technicien ; Demuth Gaston, Esch-sur-Alzette, directeur ingénieur ; Dording Nadine, Sanem, architecte ; Eicher-Karier Christiane, Tuntange, bourgmestre ; Elsen Josiane, Parc Hosingen, ingénieur industriel ; Hemmen Cecile, Weiler-la-Tour, bourgmestre ; Hengen Kay, Steinfort, ingénieur technicien ; Kintzele Gilles, Esch-sur-Sûre, bourgmestre ; Nickels-Theis Annie, SYVICOL/Bourscheid, membre/bourgmestre ; Reding Flore, Redange/Attert, échevin ; Sadler Jean-Marie, SYVICOL/Flaxweiler, membre/conseiller ; Schmit Marc, Leudelange, ingénieur industriel ; Trausch Guy, Parc Hosingen, échevin ; Wagner Daisy, Esch-sur-Alzette, urbaniste ; Wagner Claude, Grevenmacher, conseiller ; Wirth Jean-Marie, Steinfort, bourgmestre ; Gengler Sonja, Ville de Luxembourg, architecte, chef de service

SYVICOL, 3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg
Tél. : +352 44 36 58-1
Fax : +352 45 30 15
www.syvicol.lu, info@syvicol.lu