

# **Avant-projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »**

## **Exposé des motifs**

### **I. Considérations générales**

#### 1°) Introduction

Les plans directeurs sectoriels sont des règlements d'exécution de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui ont pour objet de recouvrir la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été définie dans le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT, arrêté par décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003) et précisée dans le concept intégré des transports et du développement spatial (IVL, « Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg », présenté en mars 2004). Ainsi, les plans directeurs sectoriels (PDS), tout comme les plans d'occupation du sol (POS) rendent le PDAT opérationnel, soit pour une partie déterminée du territoire national seulement, soit exceptionnellement pour la totalité du territoire national.

Dans ce cadre, quatre PDS ont été élaborés dans les domaines du logement, des zones d'activités économiques, des transports et des paysages, correspondant ainsi aux quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire, à savoir : le développement urbain et rural, celui de l'économie, celui des transports ainsi que celui de l'environnement et des ressources naturelles.

Alors que les PDS cadrent le développement territorial de façon durable à l'échelle nationale, leur élaboration constitue un premier pas en vue de la réalisation de l'objectif communautaire, inscrit à l'article 3, point 3, du Traité sur l'Union européenne, consistant à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale.

Les PDS constituent par conséquent la réalisation des objectifs politiques de l'« Agenda territorial 2020 », adopté lors de la réunion informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial le 19 mai 2011 à Gödöllő, en ce que ce dernier vise, entre autres, à renforcer la cohésion territoriale et à promouvoir la reconnaissance de la dimension territoriale des politiques sectorielles.

La mise en pratique de l'« Agenda territorial 2020 » commande en effet de tenir compte, lors de l'élaboration des politiques sectorielles, de leurs effets sur les territoires afin d'éviter l'apparition d'obstacles à leur mise en œuvre et d'effets secondaires indésirables, en :

- adaptant les interventions aux spécificités de la zone en question et en abordant la planification de manière territoriale ;
- adoptant une approche de terrain.

En effet, étant donné que les dynamiques territoriales ne s'arrêtent pas aux frontières étatiques, l'élaboration des PDS doit s'inscrire dans un contexte transfrontalier et grand-

régional, étant entendu que leurs effets réglementaires soient limités aux frontières luxembourgeoises.

## 2°) Processus d'élaboration

Les quatre PDS précités ont fait l'objet d'un processus de concertation au niveau technique et au niveau politique entre les administrations, ministères et autres entités administratives concernés, de sorte à assurer une cohérence d'ensemble des différents plans par une approche intégrative des secteurs touchés.

En outre, les quatre PDS ont chacun été soumis à une évaluation environnementale stratégique (EES) conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Cette procédure vise à évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme donné, de manière à :

- en minimiser les effets négatifs ;
- assurer la prise en compte des conséquences environnementales à un stade précoce du processus décisionnel de planification, le tout aux côtés de la prise en compte d'autres considérations qu'elles soient de nature économique ou sociale.

Les EES des quatre PDS ont été effectuées en parallèle afin d'optimiser l'interaction entre les plans et de permettre une approche intégrative. Ceci a non seulement permis d'optimiser le processus de concertation, mais a également favorisé l'encadrement et la structuration de l'ensemble de la démarche par l'analyse des conséquences environnementales des quatre PDS sous un chapeau commun.

## 3°) Les objectifs de l'aménagement du territoire et de l'instrument du PDS

La politique de l'aménagement du territoire vise à garantir le respect de l'intérêt général en assurant à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement de toutes les parties du territoire national. A travers les moyens énumérés à l'article 2, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018, l'aménagement du territoire oriente et concentre le développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national. Il procède à l'observation et au suivi de l'évolution territoriale et veille à la coordination des politiques sectorielles communales, intercommunales, nationales, transfrontalières et internationales ayant une répercussion sur le développement territorial.

L'instrument du PDS constitue l'un de ces moyens, dont les objectifs sont de déterminer des utilisations du sol conformes aux planifications d'intérêt général et d'inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales.

## 4°) Les effets des prescriptions du PDS

Le PDS est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-ducal, contenant des prescriptions écrites qui peuvent être complétées par des prescriptions graphiques couvrant l'ensemble ou des parties déterminées du territoire national.

Les prescriptions d'un PDS sont applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal (RGD) rendant obligatoire le PDS. Par conséquent, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions prévues par le plan, exception faite des autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier (PAP) dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PDS et les autorisations de construire introduites avant cette entrée en vigueur.

Certaines prescriptions du PDS nécessitent d'être mises en œuvre sur base d'une énumération de zones « admissibles » contenue dans le PDS, à l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du plan d'aménagement général (PAG) ou, le cas échéant, jusqu'à ce qu'un POS soit rendu obligatoire. En effet, la mise en œuvre des prescriptions du PDS par un POS est envisageable lorsque les communes ne disposent pas des ressources techniques, humaines voire financières pour procéder comme tel.

#### 5°) La partie graphique du PDS

La partie graphique du PDS indique les parties du territoire national faisant l'objet d'une zone superposée découlant du PDS, laquelle est définie à l'échelle 1:2 500 sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel qu'émis par l'Administration du cadastre et de la topographie. Les communes pourront ainsi déterminer avec certitude si une parcelle est affectée ou non par les prescriptions du PDS et veiller à ce que ces terrains ne fassent pas l'objet d'utilisations contraires aux prescriptions du PDS.

La partie graphique indique en outre les terrains ou ensembles de terrains auxquels s'applique le droit de préemption prévu par l'article 25 de la loi précitée du 17 avril 2018.

#### 6°) Les servitudes provisoires

Au cours des études ou travaux tendant à établir un PDS et jusqu'à ce que ce dernier soit rendu obligatoire par RGD, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions peut décider, soit d'office, soit sur demande du conseil communal, que toute initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ), tout morcellement de terrains, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction et toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, sont interdits en tant qu'ils seraient contraires au projet de plan.

Parallèlement, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle contrevient à la décision précitée du ministre, exception faite des autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant la notification y relative ou des demandes d'autorisation de construire introduites avant ladite notification.

#### 7°) Les commissions de suivi

Chaque PDS est doté d'une commission de suivi. L'évolution permanente de la réalité du terrain impose en effet de percevoir le PDS non pas comme un instrument de planification figé mais comme un instrument de planification adaptable et évolutif.

La mise en place d'un suivi continu de l'évolution de la réalité du terrain par le biais de l'instauration de commissions de suivi permettra de mesurer en temps utile les besoins en surfaces et d'enclencher le cas échéant une procédure de modification, voire une procédure de modification ponctuelle du plan.

## **II. Le plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques » (PSZAE)**

### **1. Elaboration du projet de plan directeur sectoriel**

Le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques », abrégé dans la suite par « le projet de PSZAE », a été élaboré conformément à l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Un groupe de travail interministériel a été instauré par les ministres concernés, à savoir celui de l'Economie et celui du Développement durable et des Infrastructures. La composition du groupe de travail a été déterminée par règlement grand-ducal. Les membres du groupe de travail représentaient les ministères suivants : le ministère de l'Economie (économie, énergie, classes moyennes), le ministère du Développement durable et des Infrastructures (aménagement du territoire, environnement, travaux publics, transports), le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail (Inspection du travail et des mines).

Suite à une entrée en procédure d'un premier projet de plan directeur sectoriel zones d'activités économiques fin juin 2014, le département de l'aménagement du territoire a recueilli 105 avis des communes et approximativement 400 avis de particuliers. Cependant, le 28 novembre 2014, le Gouvernement a décidé de retirer de la phase procédurale le d'un premier projet de plan directeur sectoriel zones d'activités économiques, répondant ainsi à diverses insécurités juridiques soulevées par le Conseil d'Etat.

Les avis des communes et particuliers reçus en 2014 ont été centralisés dans une banque de données et ont fait l'objet d'une analyse détaillée par le groupe de travail lors de l'élaboration du projet de PSZAE.

Le projet de PSZAE a été retravaillé en parallèle avec trois autres projets de plans directeurs sectoriels, à savoir celui du « logement », du « paysage » et celui des « transports ». Un groupe de travail « *Interplans-sectoriels* », auquel ont été associés tous les membres des différents groupes de travail « plans sectoriels » et, depuis 2015, le SYVICOL, veillait à la cohérence des quatre projets de plans directeurs sectoriels.

### **2. Objectifs du projet de PSZAE**

En veillant à une utilisation rationnelle du sol et à un développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national, le projet de PSZAE a pour objectifs de :

1. favoriser la réalisation de zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales ;
2. définir des terrains destinés à accueillir des zones d'activités nationales, spécifiques nationales et régionales destinées prioritairement à l'implantation d'activités artisanales et industrielles ;

3. restreindre, en raison de considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère, la possibilité pour les communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal ;
4. reclasser pour des considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère, des zones d'activités économiques communales en zones destinées à rester libres ;
5. inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales par une viabilisation et une gestion de zones d'activités économiques régionales.

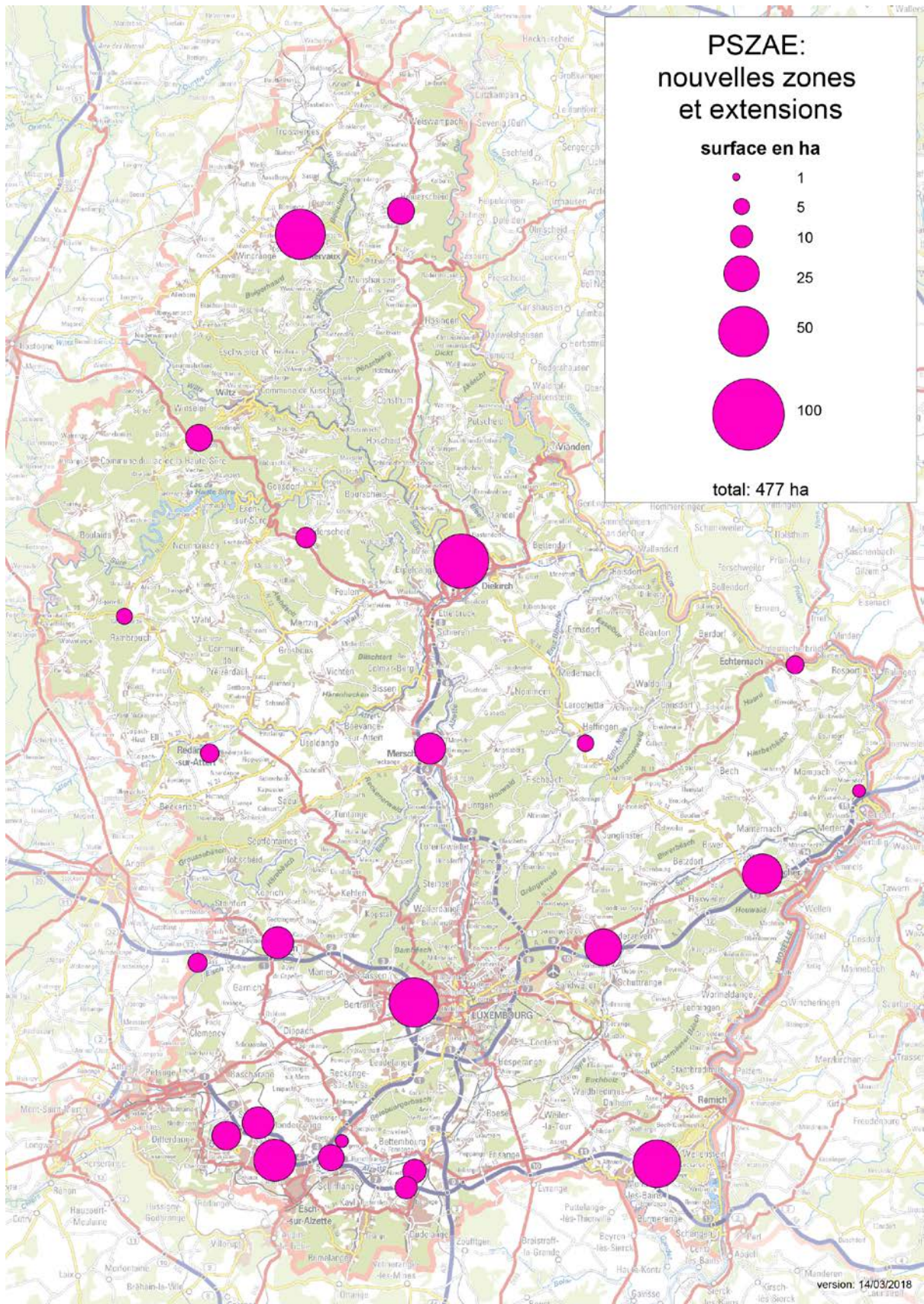
Le projet de PSZAE fixe un cadre réglementaire qui :

- arrête les zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales existantes ;
- définit les terrains destinés à accueillir des zones d'activités nationales, des zones d'activités spécifiques nationales et des zones d'activités régionales destinées prioritairement à l'implantation d'activités artisanales et industrielles ;
- arrête le reclassement de trois terrains classés comme zones d'activités économiques communales dans les PAG communaux en zones destinées à rester libres parce qu'ils ne sont pas aptes à recevoir des activités économiques communales ;
- édicte la procédure à suivre pour la désignation de nouvelles zones ou d'extensions de zones d'activités économiques communales existantes.

### **3. Désignation de nouvelles zones d'activités économiques et d'extensions de zones existantes**

Lors de l'identification des terrains destinés à accueillir des zones d'activités économiques nationales ou régionales, la préférence a été accordée soit à l'extension de zones existantes, avant d'envisager la création de nouvelles zones d'activités économiques régionales. Les critères d'aménagement du territoire tels que la desserte par les infrastructures routières et ferroviaires ou l'importance fonctionnelle d'un site ainsi que les aspects environnementaux ont été pris en compte pour la désignation des nouvelles surfaces. Au total, 477 ha de terrains ont été réservés en vue d'y accueillir des zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales. Par rapport au premier projet de plan directeur sectoriel zones d'activités économiques lancé fin juin 2014, le total des hectares réservés a diminué (604 ha).

En ce qui concerne la répartition territoriale, il a été veillé à un équilibre spatial, de façon à ce que chaque région disposera de surfaces suffisantes pour son développement économique. Vu la prédominance démographique du Sud et du Centre du Luxembourg, un accent particulier y est mis sur le développement des zones d'activités économiques.



Graphique : Répartition spatiale des nouvelles zones d'activités économiques et des extensions

- **Les zones d'activités économiques nationales**

Le projet de PSZAE arrête 24 zones d'activités économiques nationales, dont

- 15 zones d'activités économiques nationales existantes;
- 5 zones d'activités spécifiques nationales existantes ;
- 2 extensions de zones d'activités économiques nationales ;
- 1 nouvelle zone d'activités économique nationale ;
- 1 nouvelle zone d'activités spécifiques nationale.

Les quatre *nouvelles* zones réservées comme *zones d'activités économiques nationales* sont destinées aux secteurs de production, d'assemblage et de transformation de nature industrielle ainsi qu'aux entreprises de prestation de services considérées comme ayant une influence motrice sur le développement économique national. Par ailleurs, quatre *zones d'activités spécifiques nationales* sont destinées à accueillir prioritairement des activités ou entreprises répondant à des objectifs nationaux de développement sectoriel ou à des fonctions spécifiques d'importance nationale (logistique, audiovisuel et télécommunication, technologies de la santé et technologies de l'information et de la communication).

- **Les zones d'activités économiques régionales**

Le projet de PSZAE vise l'utilisation rationnelle de l'espace en mettant l'accent sur la désignation de zones d'activités économiques régionales et en favorisant d'abord l'extension d'une zone d'activité existante avant la désignation d'une nouvelle zone sur un nouveau site.

Conformément à la définition d'une zone d'activité économique régionale, le projet de PSZAE précise que la viabilisation et la gestion des zones d'activités économiques régionales doivent être assurées par une coopération entre communes. Cette coopération vise à constituer un syndicat intercommunal gestionnaire d'une ou de plusieurs zones d'activités économiques régionales. La coopération intercommunale est considérée comme existante lorsque les délibérations concordantes des conseils communaux ont été transmises au ministre de l'Intérieur conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Les communes ne peuvent désigner une nouvelle zone d'activités économique régionale ou procéder à une extension d'une zone d'activité économique régionale dans le cadre de leur plan d'aménagement général sans que cette désignation ou cette extension n'ait au préalable fait l'objet d'une désignation ou d'une extension dans le cadre du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». Les communes pourront adresser des propositions de désignation de nouvelles zones d'activités économiques régionales ou des propositions d'extension de zones d'activités économiques régionales à la commission de suivi qui les analysera sur base de considérations économiques, urbanistiques, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégrité environnementale et paysagère.

Le conseil communal d'une commune peut toutefois délibérer conformément à l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement

urbain sur le projet d'aménagement général ou sur le projet de modification du plan d'aménagement général incluant la désignation ou l'extension en question, une fois que le projet de modification du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » comportant ladite désignation ou extension a fait l'objet d'une décision de transmission de la part du Conseil de Gouvernement conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018.

Le projet de PSZAE arrête 38 zones d'activités économiques régionales, dont :

- 16 zones d'activités économiques régionales existantes ;
- 16 nouvelles zones d'activités économiques régionales ;
- 6 extensions de zones d'activités économiques régionales.

- **Les zones d'activités économiques communales**

Afin de promouvoir l'approche régionale et dans le respect de l'autonomie communale, le PSZAE ne désigne pas de surfaces pour l'implantation de zones d'activités économiques communales.

Une commune peut désigner une nouvelle zone d'activités économiques communale ou procéder à l'extension d'une zone d'activités économiques communale existante conformément au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- a) la zone s'intègre dans le tissu urbain existant et permet de renforcer la mixité des fonctions dans la ou les localité(s) ou partie(s) de localité(s) ;
- b) la zone ne contribue pas au mitage manifeste du paysage ;
- c) la zone ne contribue pas à une disproportion manifeste entre les surfaces destinées principalement à l'habitation et celles destinées aux zones d'activités économiques communales.

La désignation de nouvelles zones ou d'extensions de zones d'activités économiques communales est également possible si elle a pour objet de garantir la pérennité d'activités économiques existantes au niveau local ou la réaffectation d'un site déjà urbanisé.

Le PSZAE oblige les communes à reclasser approximativement 477 hectares pour des raisons écologiques, d'aménagement du territoire et d'accessibilité.

#### **4. Suivi du plan directeur sectoriel**

Afin de suivre l'évolution réelle et la mise en œuvre du projet de PSZAE et d'en évaluer les conséquences par rapport aux objectifs définis, le projet de règlement grand-ducal concernant la composition, les missions, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » prévoit



l'instauration d'une commission de suivi conformément à l'article 14 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Les missions de la commission sont précisées comme suit :

1. guider les communes et les destinataires d'un plan directeur sectoriel dans l'application de ce dernier ;
2. suivre l'évolution des besoins en surfaces de la politique sectorielle concernée et établir une base de données à l'aide d'un « système d'information géographique » (« SIG ») ;
3. proposer des modifications, une mise à jour du plan ou autres mesures adéquates ;
4. faire un rapport au moins tous les trois ans au ministre et aux ministres concernés par l'objet du plan.

La composition de la commission de suivi est arrêtée comme suit :

- deux représentants du Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ;
- deux représentants du Ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;
- un représentant du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ;
- un représentant du Ministre ayant les Classes Moyennes dans ses attributions ;
- un représentant du Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ;
- un représentant du Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises.

### **III. Evaluation environnementale stratégique (EES)**

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES), une évaluation des incidences environnementales qui pourraient surgir dans le cadre de la programmation sectorielle et territoriale prévue dans le PSZAE a été effectuée.

L'évaluation s'oriente aux objectifs fixés dans le Plan national pour un Développement durable (2010) :

<b>Ziel 01</b>	<b>Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030 (gegenüber 1990)</b> Die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und richtet sich nach den EU-Vorgaben.
<b>Ziel 02</b>	<b>Stabilisierung des nationalen Bodenverbrauchs auf 1 ha/Tag bis spätestens 2020</b> Die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (PNDD 2010). Sie stellt ein Handlungsziel innerhalb des übergeordneten Qualitätsziels „Natürliche Ressourcen: Schutz der Biodiversität, Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ dar.
<b>Ziel 03</b>	<b>Guter Zustand der Grund- und Oberflächengewässer</b>

	Die Zielsetzung begründet sich aus der EU-Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik).
<b>Ziel 04</b>	<b>Stopp des Verlustes an biologischer Vielfalt</b> Die Europäischen Staatschefs haben sich im Jahr 2001 anlässlich des Gipfels in Göteborg das Ziel gesetzt, den Verlust an biologischer Vielfalt zu stoppen. Dieses Ziel wurde 2002 anlässlich des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg bestätigt.
<b>Ziel 05</b>	<b>Bewahrung eines guten Erhaltungszustandes der zu schützenden Lebensräume und Arten der FFH- und EU-Vogelschutzrichtlinie</b> Die Zielsetzung bezieht sich auf die Einhaltung der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, geändert durch Richtlinie 97/62/EG und Verordnung (EG) Nr. 1882/2003) sowie der EU-Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG und Verordnung (EG) Nr. 807/2003).
<b>Ziel 06</b>	<b>Kein Überschreiten der Grenzwerte für Stickstoffdioxide und Feinstaubpartikel</b> Die Grenzwerte der Zielsetzung zur Luftreinheit beziehen sich auf die EU-Luftqualitätsrichtlinie (Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft).
<b>Ziel 07</b>	<b>Verringerung der Lärmbelastung in der Gesamtbilanz</b> Diese Zielsetzung steht im Zusammenhang mit der EU-Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm).
<b>Ziel 08</b>	<b>Verbesserung des Modal Split für Arbeitswege: MIV (nur Fahrer) - 46% MIV (mehrfach besetzt) - 19%, ÖV - 22%, Fahrrad - 4%, Fußgänger - 9%</b> Dieses Ziel, wurde im MODU 2.0 (2018) definiert.
<b>Ziel 09</b>	<b>Kein weiterer Verlust hochwertiger Landschaften, Kultur- oder Sachgüter</b> die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (PNDD 2010).

En tout 29 surfaces, représentant 819 ha, ont été analysées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES) du projet de PSZAE. Ces surfaces ont été décrites, les incidences sur les biens à protéger (population/santé humaine, diversité biologique/faune/flore, sol, eau, climat et air, paysages, biens culturels) ont été évaluées et leur contribution à l'atteinte des principaux objectifs environnementaux nationaux appréciée. L'alternative de non mise en œuvre du plan et les effets cumulatifs entre projets de plans sectoriels ont été étudiés. Pour chaque surface des mesures d'évitement, de réduction ou

de compensation des incidences environnementales négatives significatives ainsi que des mesures d'intégration paysagère ont été proposées.

Sous l'effet combiné de la prise en compte des aspects de l'aménagement du territoire, des PAG en vigueur ou en projet et de la protection de l'environnement, il a été recommandé de réduire la surface totale de 342 ha.

Le projet PSZAE retient donc 477 ha de surface à réserver pour les activités économiques à travers le pays.