

Luxembourg, le 23 juillet 2012

Avis du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire :
concernant l'étude préparatoire du Parc naturel « Mëllerdall »,
selon l'article 7 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

En général, les membres du CSAT saluent l'idée de création d'un parc naturel dans la région du Müllerthal.

Or, certaines considérations s'imposent par rapport à l'outil du parc naturel, notamment en matière de planification régionale, mais également par rapport à la hiérarchie des normes juridiques et en ce qui concerne le volet socioparticipatif des forces vives locales.

1. La stratégie en matière d'aménagement du territoire : le parc naturel ou le plan régional

La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire dispose dans le chapitre 3, Art. 7 que « Le programme directeur est précisé et rendu opérationnel pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement par des plans directeurs régionaux et par des plans directeurs sectoriels qui comportent une partie écrite et une partie graphique. ». La loi précise que « Le plan directeur régional vise une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée. Il précise et intègre dans la région d'aménagement concernée les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal. »

Or, la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est actuellement en train d'être modifiée, et il semblerait que l'outil de planification régionale en fasse défaut.

Les membres du CSAT sont d'avis que l'instrument du parc naturel pourrait participer à la planification régionale.

Jusqu'à présent, l'instrument du parc naturel, aucunement mentionné dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, est prévu dans la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels. Toutefois, la modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire actuellement en cours prévoit d'ouvrir la possibilité aux communes d'un parc naturel de signer une convention avec l'Etat (convention Etat-communes).

La possibilité de signature d'une convention entre l'Etat et les communes du parc peut s'avérer très intéressante, car celle-ci permettra d'intégrer le volet de la planification territoriale dans l'instrument de développement qu'est le parc naturel.

Au-delà de la possibilité de signature d'une convention, les membres du CSAT sont d'avis que le parc naturel devrait être intégré en tant qu'instrument dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Ceci permettrait d'élargir les compétences aux aspects concernant la planification territoriale du parc naturel pour intégrer des aspects concernant la mobilité, le logement, l'énergie ou encore les activités économiques.

Cet amendement à la loi faciliterait la mise en œuvre des objectifs du programme directeur d'aménagement du territoire qui définit des espaces à développer pour le milieu rural : « Pour le milieu rural, les espaces à développer correspondent à des espaces périphériques et/ou frontaliers, respectivement situés au nord (cantons de Clervaux et de Wiltz), à l'ouest (canton de Redange) et à l'est (canton d'Echternach) du pays. Il s'agit de régions rurales aux structures économiques peu diversifiées, généralement peu peuplées, donc de faible densité d'occupation. Le développement envisagé pour ces espaces devra être concentré sur des stratégies associant intérêts économiques et exigences écologiques, favorisant ainsi un développement rural intégré, valorisant les atouts patrimoniaux de ces régions rurales ». (Il faut noter que le Programme directeur date de 2003 ; aujourd'hui en 2012, les régions rurales sont toujours moins peuplées en général, mais depuis ces dix dernières années elles ont été soumises à une forte dynamique de développement. La densité d'occupation demeure cependant encore faible mais on ne peut plus réellement parler de « régions aux structures économiques peu diversifiées ».)

Le document de planification stratégique datant de 2003 énumère ensuite plusieurs parcs naturels existant et en projet (en voie de constitution, en préparation et comme option à développer). Il explique par la suite que « Les parcs naturels sont à considérer comme un type particulier d'espaces à développer en milieu rural, dont la stratégie de développement spécifique relève de la loi du 10 août 1993 portant création des parcs naturels. Cette stratégie doit à la fois garantir la conservation, la restauration et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel des territoires concernés et assurer à leurs habitants un développement économique et socioculturel, à la fois durable et respectueux de ce patrimoine. Le parc naturel est donc un instrument privilégié pour assurer le développement des espaces ruraux sensibles du point de vue écologique et disposant d'un riche patrimoine culturel. D'où son importance pour garantir un développement rural intégré ».

Ainsi, le programme directeur désigne le parc naturel comme instrument de développement régional censé apporter une réelle plus-value à la région. A cet effet, les objectifs visés par le parc devraient être bien plus précis que ce qui est proposé dans l'étude préparatoire. Le CSAT espère que l'étude détaillée fixera ses objectifs bien plus concrets en matière des activités en rapport avec le tourisme, l'économie, l'énergie ou encore l'agriculture et l'architecture rurale. A titre d'exemple, le développement de divers instruments de conseil en matière d'adaptation et d'intégration des bâtisses dans les espaces paysagers environnants devrait être soutenu pour ainsi éviter les erreurs du passé. Ainsi pourrait par exemple être créée une structure qui détermine – en général pour la région – et adapte – au niveau local – tant l'organisation

spatiale et urbanistique que la typologie architecturale du tissu villageois selon lesquelles les éléments bâtis, nouveaux ou rénovés, devront être réalisés.

Dans l'intérêt de la planification régionale, le CSAT s'interroge s'il ne serait pas plus judicieux d'inscrire les objectifs généraux des parcs naturels dans la loi du 10 août 1993 pour ensuite en définir le détail, les priorités et la mise en œuvre dans le règlement grand-ducal et dans les textes de la Convention entre l'Etat et les communes du parc. Dans ce contexte, il faudrait également prévoir l'hypothèse de désengagement d'une des communes du parc, cas de figure qui, jusqu'à présent, ne figure pas dans la législation en matière de parcs naturels. Toutefois, dans tous les cas, il faudra veiller à préserver l'approche ascendante, dite « bottom-up », lors de la mise en œuvre de l'instrument du parc naturel.

2. La hiérarchie des normes : la place de l'instrument du parc naturel dans la législation en matière de développement territorial

Le CSAT est d'avis que la place de l'instrument du parc naturel dans la législation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme devrait être bien plus claire.

En effet, l'instrument du parc naturel est régi par la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, dont en particulier le chapitre II concernant la gestion des parcs naturels, définit le statut juridique du parc naturel.

L'article 13 précise que

« L'Etat et les communes syndiquées ou non sont autorisés à se constituer en syndicat pour l'aménagement et la gestion d'un parc naturel.

Pour autant qu'il n'y est pas dérogé par la présente loi, les dispositions de la loi du 14 février 1900 concernant la création des syndicats de communes, telle qu'elle a été modifiée par la suite, sont applicables à ce syndicat. »

L'instrument du parc naturel – à travers le syndicat intercommunal à vocation mixte – s'insère entre le niveau local – régi par les PAG et l'autonomie communale – et le niveau national – organisé par les plans sectoriels en cours d'élaboration.

Par ailleurs, il existe un certain flou juridique entre l'instrument du parc naturel et celui du plan sectoriel : les deux sont rendus obligatoires par règlement grand-ducal et donc un conflit de normes est susceptible de se poser. Dans tous les cas, dans le cadre des plans sectoriels, il faudra prévoir des dérogations pour les parcs naturels. A titre d'exemple, le parc naturel devrait pouvoir imposer sur son territoire des puissances de radiations électromagnétiques inférieures aux normes définies dans le Plan directeur sectoriel « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles »

Certes, entre le parc naturel et les plans sectoriels existe une certaine complémentarité des objectifs. Or, le parc naturel pourrait aller bien au-delà des objectifs généraux des plans sectoriels en englobant d'autres aspects comme la mobilité, l'énergie, le développement rural ou encore le tourisme. Ces volets devraient être traités de façon prioritaire dans le contexte de la valorisation régionale. Ainsi, le parc naturel pourrait servir à développer les atouts

typiquement régionaux ; par exemple à travers la promotion d'activités telles que la sylviculture ou encore l'escalade. Toutefois, le parc devrait également poser certaines limites à ces activités. De cette façon, il contribuerait à la préservation des paysages et de l'environnement naturel tout en exploitant le potentiel régional. Dans ce contexte, il devrait être songé à la mise en œuvre d'un système de compensation basé sur la préservation de certains espaces en compensation au développement d'autres zones.

En ce qui concerne l'impact du parc naturel sur les PAG des communes, la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels dispose dans son article 12 que « Les communes procèdent à la révision de leurs plans d'aménagement respectifs dans la mesure où ceux-ci ne sont pas compatibles avec les objectifs arrêtés par le plan d'aménagement du parc naturel. La révision des plans d'aménagement communaux doit se faire dans un délai de deux ans à partir de la publication du règlement grand-ducal (...) ».

Dans ce contexte, le parc naturel crée une plateforme de discussion pour l'adaptation des plans sectoriels.

Pour éviter d'éventuels conflits juridiques, le CSAT est d'avis d'intégrer les éléments dans loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels comme un instrument dans la législation en matière d'aménagement du territoire.

3. De la constitution à la coordination intercommunale : la participation active des citoyens

La lecture de la loi concernant les parcs naturels fait clairement apparaître l'importance des représentants politiques locaux en matière de constitution et de gestion du parc. Or, qu'en est-il des forces vives et de l'implication de la société civile ?

a) La constitution du parc naturel

Le CSAT soutient que la participation active de la société civile dans la phase de constitution d'un parc naturel, à différencier de la consultation du public, devrait être renforcée. La société civile devrait être davantage intégrée dans les groupes de travail, et ceci dès l'élaboration de l'étude préparatoire. A ce titre, il paraît d'évidence que l'instauration d'une commission consultative, postulée à l'art. 18 de la loi août 1993 (Parcs Naturels) et représentant les acteurs locaux de la société civile du parc naturels, devrait être mise en place dès l'élaboration de l'étude préparatoire

b) La démarche de mise en œuvre et la gestion du parc naturel

En ce qui concerne le fonctionnement intercommunal du parc naturel, et donc de la composition du syndicat, l'article 15 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels détermine que « Le syndicat pour l'aménagement et la gestion du parc naturel est administré par un comité qui comprend des représentants des ministères et administrations intéressés, des délégués des communes concernées par le parc naturel et, le cas échéant, des délégués des syndicats intercommunaux ayant adhéré au syndicat.

La moitié au moins des membres du comité du syndicat pour l'aménagement et la gestion du parc naturel est constituée par des représentants locaux. ».

L'article 18 de la même loi dispose également que « Il est créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité dans l'exercice de ses attributions et qui comprend notamment des représentants de la population locale, des groupements d'intérêts locaux ou régionaux et des associations de droit privé œuvrant dans l'intérêt des objectifs poursuivis par le parc naturel. »


En effet, dans le Müllerthal coexistent de nombreux organismes et associations locales ayant comme objectif la valorisation et le développement régional comme par exemple l'ORT (Office régional de tourisme), le GAL LEADER (Groupe d'Action Locale), etc. Les membres du CSAT tiennent à souligner que lors de la gestion du parc, il est indispensable d'intégrer les initiatives locales.

En plus, le parc naturel devrait jouer un rôle de coordination parmi toutes ces structures. En effet, la coordination de cette multitude d'organismes empêcherait la perte d'une partie de l'énergie générée en raison d'activités concurrentes voire même d'un double emploi. Il ne faut pas perdre de vue que ces organismes constituent une réelle plus-value pour la région. Dans ce contexte, il importe absolument de relever la mise en place de l'initiative régionale RIM : « Regional Initiative Mëllerdall », tout au début de l'élaboration des premières ébauches de concept pour le futur PN Mullerthal. Cette initiative a été mise en place et soutenue par le GAL-LEADER Mullerthal

En outre, la coordination des groupements d'initiative locale permettrait la mise en œuvre d'une approche « bottom-up ». De cette façon, le parc naturel, à travers la participation des forces vives locales, serait porté par la population locale désireuse de valoriser sa région par une planification spatiale de qualité.

Par ailleurs, le parc naturel, une fois mis en place, ne devrait pas se limiter au territoire national, mais développer la collaboration au-delà des frontières, plus spécifiquement dans le cadre du parc naturel germano-luxembourgeois.

Finalement, le CSAT est d'avis qu'il serait favorable au parc naturel de briguer le label « Réserve de Biosphère ».



Patrick Bousch

Président du Conseil Supérieur
de l'Aménagement du Territoire