

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

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 la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée du territoire national seulement.

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 aux incidences des 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 concernant 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.

D'autres prescriptions du PDS sont mises en œuvre par des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui précisent et exécutent une des zones dont le mode d'utilisation du sol est admis par le PDS.

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 que 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 « transports » (PST)

Avec le logement, la problématique du trafic individuel motorisé est probablement celle qui impacte le plus la vie des résidents et des frontaliers alors qu'elle provoque une congestion grandissante des axes routiers. A l'échelle du pays, la progression du trafic routier reste importante. Parallèlement, le nombre de voyageurs empruntant le train a augmenté de 60 % en 10 ans (2005-2016).

Dans un contexte de croissance de la demande en mobilité, faire évoluer le partage modal vers le transport en commun et la mobilité active constitue un double effort à faire.

Les résultats de l'enquête « Luxmobil » montrent qu'en 2017, la part du trafic individuel motorisé était encore à 69 %, contre 17 % pour le transport en commun et 14 % pour la mobilité active. Le pays semble en voie de franchir le « peak car », un plafond atteint en termes de recours à l'automobile.

Néanmoins, pour faire face à la très forte croissance du Grand-Duché en matière économique et démographique, qui s'accompagne d'une augmentation géographiquement très déséquilibrée du nombre d'emplois, il est nécessaire de superposer des couloirs et zones destinés à accueillir tous les moyens de transport ainsi que de viser une augmentation très sensible du nombre de trajets effectués par les moyens de transports durables.

Dans cette optique, le plan directeur sectoriel « transports » (PST), qui s'inscrit stratégiquement et conceptuellement dans le cadre défini par la stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu), superpose de plein droit des couloirs et zones destinés à accueillir les projets d'infrastructures de transport en question. Le PST est complémentaire à la stratégie MoDu puisqu'il permet :

1° de répertorier les différents projets d'infrastructures de transport :

2° de leur conférer un cadre réglementaire, ce qui les intégrera dans les différents plans d'aménagement général (PAG) des communes et réduira de manière préventive les conflits potentiels entre la planification des transports et les autres fonctions qui consomment du sol.

Le PST recherche activement la création de synergies entre les potentialités d'un aménagement du territoire durable avec une densification des fonctions à certains endroits du territoire national (Nordstad, Agglolux et Agglosud) et celles du futur système de transports.

Il a en outre été veillé à ce que la planification prévue par le PST soit cohérente avec celle des autres plans directeurs sectoriels primaires élaborés en parallèle.

Dans le cadre desdits projets, le PST désigne également :

1. les infrastructures pouvant être déclarés d'utilité publique ;
2. les couloirs et zones superposés tels qu'indiqués graphiquement à l'annexe 2.a. ;
3. l'ordre de priorité des projets d'infrastructures de transport.

Le PST superpose, dans ce contexte, des couloirs et zones pour des projets d'infrastructures si le niveau technique des études le permet. La liste des projets à qui s'applique cette réservation de couloirs est reprise dans le règlement grand-ducal du PST à l'annexe 1. Etant donné que le PST se superpose aux PAG, les communes sont contraintes à garder les corridors libres de toutes constructions et, le cas échéant, à y prévoir des zones de gares ferroviaires et routières ou des zones superposées « couloirs et espaces réservés » pour des projets d'infrastructures.

Ainsi, le PST s'adresse principalement aux communes et non aux particuliers.

Au total, le PST comprend 81 projets d'infrastructures de transport, dont :

- 46 projets profitent de couloirs ou zones réservés, détaillés à l'échelle 1:2 500 ;
- 42 projets profitent d'un statut d'infrastructures prioritaires d'utilité publique ;
- 40 projets sont classés en ordre de priorité 1 ;
- 24 projets sont classés en ordre de priorité 2 ;
- 17 projets sont classés en ordre de priorité 3.

Le PST distingue quatre grandes catégories de projets d'infrastructures de transport, à savoir :

1. les projets d'infrastructures de transport collectif ;
2. les projets d'infrastructures du trafic individuel motorisé ;
3. les projets de parking « park & ride » et pôles d'échanges ;
4. les projets de pistes cyclables nationales.

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 PST a été effectuée.

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

| | |
|----------------|--|
| Ziel 01 | Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030 (gegenüber 1990) Die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und richtet sich nach den EU-Vorgaben. |
| Ziel 02 | Stabilisierung des nationalen Bodenverbrauchs auf 1 ha/Tag bis spätestens 2020 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. |
| Ziel 03 | Guter Zustand der Grund- und Oberflächengewässer 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). |
| Ziel 04 | Stopp des Verlustes an biologischer Vielfalt 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. |
| Ziel 05 | Bewahrung eines guten Erhaltungszustandes der zu schützenden Lebensräume und Arten der FFH- und EU-Vogelschutzrichtlinie 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). |
| Ziel 06 | Kein Überschreiten der Grenzwerte für Stickstoffdioxide und Feinstaubpartikel 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). |

| | |
|----------------|--|
| Ziel 07 | Verringerung der Lärmbelastung in der Gesamtbilanz Diese Zielsetzung steht im Zusammenhang mit der EU-Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm). |
| Ziel 08 | Verbesserung des Modal Split für Arbeitswege: MIV (nur Fahrer) - 46% MIV (mehrfach besetzt) - 19%, ÖV - 22%, Fahrrad - 4%, Fußgänger - 9% Dieses Ziel, wurde im MODU 2.0 (2018) definiert. |
| Ziel 09 | Kein weiterer Verlust hochwertiger Landschaften, Kultur- oder Sachgüter die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (PNDD 2010). |

En tout, 81 projets d'infrastructures de transports ont été analysés dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES) du projet de plan sectoriel transport. Ces projets et leurs espaces respectifs concernés ont été décrits, 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. En conséquence, l'évaluation recommande pour chaque projet des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des incidences environnementales négatives significatives, ainsi que des mesures d'intégration paysagère.