

Objet : Projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques ». (5310RMX)

*Saisine : Ministre de l'Aménagement du territoire
(18 juillet 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Les projets de règlements grand-ducaux sous avis ont pour objet de rendre obligatoire les plans directeurs sectoriels (ci-après le ou les « PDS ») « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques ». Ces 4 PDS dits « primaires » sont des règlements d'exécution de la Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire¹ (ci-après la « Loi du 17 avril 2018 ») et doivent être distingués des PDS dits « secondaires » qui ont un impact moins direct sur l'occupation du sol à l'échelle nationale, ces derniers étant jusqu'à présent les seuls plans directeurs qui ont fait l'objet d'une déclaration obligatoire par règlement grand-ducal².

Au titre des messages-clefs du présent avis, la Chambre de Commerce regrette d'abord que la Loi du 17 avril 2018 n'accorde plus la possibilité au niveau national de fixer une **date limite** au terme de laquelle les communes sont tenues d'avoir mis en œuvre les zones superposées des PDS. Pour cette raison, elle se prononce en faveur d'un **cadre incitatif** pour les communes, un cadre qui devrait favoriser une mise en œuvre accélérée des zones superposées des PDS par les communes, tout en les incitant à lutter de façon plus conséquente contre la rétention foncière.

En second lieu, la Chambre de Commerce salue la **répartition spatiale du (futur) développement urbain** arrêtée par les trois PDS « logement », « transports » et « zones d'activités économiques ». Elle estime cependant que les PDS « logement » et « zones d'activités économiques » se caractérisent par un **manque d'ambition**. Ainsi, le PDS « logement » ne sera, en l'état actuel, pas de nature à améliorer significativement la situation en matière de logement. De même, le nombre d'hectares réservés par le PDS « zones d'activités économiques » paraît, à ses yeux, insuffisant pour pérenniser les perspectives de développement à long terme des secteurs prioritaires de la diversification économique et du secteur industriel.

Enfin, quant au PDS « paysages », la Chambre de Commerce salue, quant au fond, l'objectif poursuivi par ce dernier, étant donné que la promotion d'un cadre propice au développement durable passe impérativement par une intégration des considérations en termes de préservation de l'environnement et des paysages dans les questions relatives à l'aménagement du territoire. Elle souligne cependant que la prise en compte de ces aspects ne devrait pas être de nature à contraindre, de façon disproportionnée, le développement du pays. Or, dans le passé, la Chambre de Commerce a déjà critiqué de nombreuses fois le véritable « millefeuille de textes » régissant actuellement les aspects relatifs à la protection de la nature. Pour cette raison, et étant donné la nature parfois très vague des dispositions du PDS « paysages », la Chambre de Commerce s'interroge s'il pourrait être envisagé d'intégrer les éléments du PDS dans les lois sur l'environnement au lieu d'en faire un PDS spécifique.

¹ Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018).

² Règlement grand-ducal du 25 novembre 2005 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « lycées » (Mémorial A – N°2 du 6 janvier 2006) ; Règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » (Mémorial A – N°23 du 13 février 2006) ; Règlement grand-ducal du 25 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles » (Mémorial A – N°30 du 20 février 2006).

Le PDS, qu'il soit « primaire » ou « secondaire », est un instrument d'aménagement du territoire qui coordonne, dans un secteur donné, les objectifs de l'aménagement du territoire tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la Loi du 17 avril 2018. Le PDS a comme objectif premier de déterminer des utilisations du sol conformes aux planifications d'intérêt général telles qu'arrêtées dans le programme directeur d'aménagement du territoire³ de 2003⁴ (ci-après le « PDAT ») et précisées dans l'étude IVL (2004⁵) relative à un concept intégré des transports et du développement spatial. Au niveau national, l'exécution de la politique d'aménagement du territoire s'effectue à travers la mise en œuvre des instruments prévus dans l'article 2, paragraphe 2 de la Loi du 17 avril 2018, dont les PDS.

Les 4 PDS dits « primaires », élaborés respectivement dans le domaine du logement, des paysages, des transports et des zones d'activités économiques, concernent les quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire, à savoir : le développement urbain et rural, celui du développement des zones d'activités économiques, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. De ce fait, les quatre PDS dits « primaires » ont un impact très important sur l'occupation du sol à l'échelle nationale et constituent, par conséquent, des instruments qui permettent de planifier l'organisation de la structure territoriale du Grand-Duché sur le long terme.

Afin d'orienter le développement de la structure spatiale dans un sens conforme aux objectifs des planifications d'intérêt général précitées, l'objet principal des projets de règlements grand-ducaux sous avis est d'établir, à travers la définition de prescriptions écrites ou graphiques, des dispositions réglementaires contraignantes auxquelles les communes devront obligatoirement se conformer au niveau de leurs plans d'aménagement général (PAG) et plans d'aménagement particulier (PAP). D'après la Loi du 17 avril 2018, l'instrument du PDS, tout comme celui du plan d'occupation du sol⁶ (POS), peuvent produire des effets juridiquement contraignants à travers leurs prescriptions, ceci sous réserve de déclaration obligatoire par règlement grand-ducal.

Afin de favoriser la clarté ainsi que la compréhension des recommandations formulées dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce s'est permise, à titre purement informatif, de synthétiser, dans sa globalité, le système luxembourgeois d'aménagement du territoire au sein du tableau 1 (cf. tableau n°1).

³ Ministère de l'Intérieur (2003), « *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire* », Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.

⁴ Suivant la décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003 arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire (<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dgc/2003/03/27/n1/jo>).

⁵ R+T, AS&P et L.A.U.B (2004), "*Ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*", Januar.

⁶ D'après l'article 15 de la Loi du 17 avril 2018, le plan d'occupation du sol est un instrument d'aménagement du territoire qui délimite, au niveau d'une ou de plusieurs communes, une partie déterminée du territoire national qu'il divise en une ou plusieurs zones, dont il arrête le mode d'utilisation du sol et dont il précise et exécute le cas échéant le mode d'utilisation du sol.

Tableau n°1 : Un aperçu des principaux instruments du système d'aménagement du territoire au Grand-Duché

Compétence institutionnelle / Objectif territorial de l'instrument	Compétence nationale (Loi du 17 avril 2018)	Compétence partagée (Loi du 17 avril 2018 et loi modifiée du 19 juillet 2004)	Compétence locale (Loi modifiée du 19 juillet 2004 ⁷)
Union Européenne / Grande Région	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)</i> • <i>Agenda territorial 2020</i> • <i>Schéma de développement territorial de la Grande-Région (SDT GR)</i> 	/	/
National	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)</i> • <i>Concept intégré des transports et du développement spatial (IVL)</i> • <i>Plan directeur sectoriel (PDS)</i> 	/	/
Régional	/	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conventions de coopération territoriale État-communes</i> • <i>Parcs naturels issus de la loi modifiée du 10 août 1993</i> 	/
Local	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Plan d'occupation du sol (POS)</i> 	/	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Plan d'aménagement général (PAG)</i> • <i>Plan d'aménagement particulier (PAP)</i> • <i>Règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites</i>

Source : Chilla et Schulz (2012)⁸

En italique : instruments d'aménagement non juridiquement contraignants

Résumé synthétique

Considérations transversales relatives aux 4 projets de plans directeurs sectoriels

Depuis 2014, à savoir l'année où la procédure relative aux PDS dits « primaires » fût à la fois déclenchée une première fois, puis subséquemment annulée par le Gouvernement en Conseil, le cadre légal en matière d'aménagement du territoire a fait l'objet d'une refonte importante. Ce travail de révision juridique se justifiait notamment par les nombreuses insécurités juridiques qui caractérisaient la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire en vigueur à l'époque.

De façon générale, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'un rôle prépondérant du **niveau national** par rapport **au niveau communal** dans le pilotage général de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché. Ainsi, la Chambre de Commerce salue les

⁷ Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N°141 du 4 août 2004).

⁸ Chilla et Schulz (2012), « L'aménagement du territoire au Luxembourg : défis, objectifs et instruments d'une politique émergente », Revue Géographique de l'Est, vol. 52 / 3-4, 2012.

efforts de révision juridique des dernières années, étant donné qu'elle est consciente du fait que les instruments du niveau national ne pourront produire leurs effets bénéfiques dans un contexte d'incertitude juridique.

Parallèlement, la Chambre de Commerce estime néanmoins que certaines modifications apportées au cadre juridique pourraient s'avérer contre-productives. Plus précisément, la Chambre de Commerce regrette que le cadre actuel n'accorde plus la possibilité au niveau national de fixer une **date limite** au terme de laquelle les communes sont tenues d'avoir mis en œuvre les zones superposées des PDS⁹.

Pour cette raison, afin de permettre au Grand-Duché de rattraper son retard sur certaines infrastructures, la Chambre de Commerce se prononce en faveur de la mise en place d'un **cadre incitatif** pour les communes afin de favoriser une réalisation plus rapide des projets contenus dans les PDS. En particulier, la Chambre de Commerce considère qu'un tel cadre devrait d'abord être de nature à favoriser une mise en œuvre accélérée des zones superposées des PDS par les communes dans leurs plans d'aménagement général (PAG) / plans d'aménagement particulier (PAP), tout en les incitant à lutter de façon plus conséquente contre la rétention foncière.

D'un point de vue plus global concernant l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce salue, d'un côté, la **répartition spatiale du (futur) développement urbain** arrêtée par les trois PDS « logement », « transports » et « zones d'activités économiques », étant donné que la répartition prévue semble nettement plus conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire qu'en 2014. En même temps, la Chambre de Commerce se réjouit également de la complémentarité entre les trois PDS précités, et elle reconnaît que le Gouvernement a veillé à assurer une interaction spatiale transversalement cohérente et optimisée de ces trois planifications sectorielles.

En revanche, la Chambre de Commerce doit néanmoins constater une certaine **divergence quant aux niveaux d'ambitions** affichés par les 3 PDS précités pris individuellement, divergence qui se traduit en particulier par des horizons de planification qui semblent très hétérogènes. Ainsi, alors que le projet de PDS « transports » prévoit certains projets d'infrastructures qui ne seront pas finalisés avant l'horizon 2035, il n'en est pas de même pour les projets de PDS « logement » et « zones d'activités économiques », où la Chambre de Commerce estime que les surfaces réservées sont insuffisantes face à l'importance de ces politiques sectorielles pour le Grand-Duché.

Concernant le plan directeur sectoriel « logement »

Les statistiques relatives à l'évolution des prix du logement constituent depuis de nombreuses années un sujet d'importance majeur dans le débat socio-économique au Grand-Duché. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette forte hausse des prix immobiliers, désormais sur une pente annuelle de 11% environ, est corrosif tant pour la cohésion sociale que pour l'attractivité économique du Luxembourg, une évolution qui, *in fine*, risque de menacer la prospérité du Luxembourg.

Afin de contenir les hausses des prix de l'immobilier dans une perspective de long terme, la Chambre de Commerce estime que la solution doit se situer au cœur même du marché de logement, notamment par une **augmentation notable de l'offre de logements**.

⁹ A savoir des zones ou espaces définis en exécution de dispositions légales et réglementaires découlant de la législation concernant l'aménagement général du territoire, conformément à l'article 38 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (Mémorial A – N°321 du 23 mars 2017).

Afin de stimuler l'offre, la Chambre de Commerce considère, d'un côté, que les efforts relatifs à **l'allègement des procédures d'autorisations en matière d'urbanisme et d'environnement** doivent être poursuivis, mais elle estime également, d'un autre côté, que des logements supplémentaires ne pourront être réalisés qu'à condition que **l'offre de terrains à bâtir sur le marché soit suffisamment importante**. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette augmentation de l'offre de terrains passe, en premier lieu, par un **élargissement des zones destinées à la construction de logements**, mais également, en deuxième lieu, par une **mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat**.

De plus, la Chambre de Commerce souligne que la **répartition spatiale de cette augmentation de l'offre** (de terrains et de logements) devrait aussi être conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, le PDS « logement » joue un rôle crucial aux yeux de la Chambre de Commerce, notamment en raison de son potentiel en termes de soutien de la transition du Grand-Duché vers un **modèle plus durable de la répartition territoriale de sa population**.

Concernant le projet de PDS « logement » sous avis, la Chambre de Commerce considère que la **répartition spatiale des zones prioritaires d'habitation** est nettement plus conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire qu'en 2014. Dans la présente version, il a ainsi été veillé à ce que la répartition des zones d'habitation respecte mieux la hiérarchie du réseau des « *centres de développement et d'attraction* » (CDA)¹⁰, une mesure qui se traduit notamment par un renforcement de la centralité résidentielle des pôles urbains d'Esch-sur-Alzette et de la « *Nordstad* ». De surcroît, la Chambre de Commerce se réjouit également du fait que la quasi-intégralité des nouvelles zones prioritaires d'habitation soient dotées d'une **bonne accessibilité en matière de transport public et collectif**.

En revanche, même si **l'importance de la surface** réservée a fait l'objet d'une révision à la hausse comparativement à 2014, la Chambre de Commerce ne peut que déplorer le manque d'ambition affiché par le projet de PDS « logement » sous avis. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que les 20.360 logements, qui pourront être construits à terme sur les 481 hectares réservés, ne seront pas de nature à significativement réduire les tensions au niveau du marché du logement.

Concernant le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »

La question du **développement territorial durable de long terme** du Luxembourg est actuellement au cœur du débat socio-économique du pays, notamment dans le cadre des discussions autour de la croissance dite « qualitative ». Dans ce contexte, la Chambre de Commerce constate malheureusement, dans certains cas, un **déséquilibre manifeste entre les aspects économiques et environnementaux**, comme en témoignent les récents débats relatifs à certains **projets d'investissements industriels d'envergure**.

En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, cette vision déséquilibrée de l'intérêt général est, d'une part, la conséquence d'une perception biaisée de **l'ampleur de la consommation du sol** associée à l'implantation de certaines nouvelles entreprises (industrielles), mais elle semble également, d'autre part, être la résultante d'une sous-

¹⁰ D'après le PDAT de 2003, les centres de développement et d'attraction (en abrégé : CDA) correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leurs arrière-pays. Parmi les équipements et les services publics et privés pris en considération, il faut notamment citer le commerce de détail, les services administratifs destinés au public, les institutions de formation et de loisirs, les services de santé, les moyens de transport offerts ainsi que les modes de transport et de communication, notamment en termes de développement de réseaux, de capacité d'offre et de qualité de desserte.

estimation de l'impact potentiel favorable de l'étude stratégique « Troisième Révolution Industrielle » sur le plan des **considérations urbanistiques**.

La Chambre de Commerce plaide donc en faveur d'une vision équilibrée de l'intérêt général dans le futur. L'importance cruciale des zones d'activités se justifie en premier lieu par leur caractère indispensable pour le développement des secteurs prioritaires de la **diversification économique** et notamment celui du **secteur industriel** en général, ce dernier étant d'ailleurs un des moteurs de l'innovation. En second lieu, la Chambre de Commerce estime que la localisation territoriale des zones d'activités constitue un instrument fondamental pour orienter la répartition de l'emploi dans un sens plus conforme avec le principe du « **polycentrisme** » arrêté par le PDAT de 2003.

Concernant le projet de PDS « zones d'activités économiques », la Chambre de Commerce estime que ce dernier se caractérise malheureusement par un **manque d'ambition certain**. Alors que le projet de PDS dans sa mouture de 2014 prévoyait encore une hausse des surfaces à hauteur de 604 hectares, la Chambre de Commerce s'étonne que la hausse précitée des surfaces ait fait l'objet **d'une importante révision à la baisse** (à 455,7 hectares). Cette baisse s'explique notamment par la suppression totale ou la réalisation seulement partielle de certains projets de zones d'activités encore prévus dans la version de 2014 du projet de PDS, ce que la Chambre de Commerce regrette, ce d'autant plus que l'exposé des motifs ne fournit aucune justification ou explication y relative.

Malgré cela, la Chambre de Commerce reconnaît que la **répartition spatiale de la hausse de surface** arrêtée semble généralement conforme aux objectifs d'aménagement du territoire. Ainsi, elle se réjouit particulièrement du fait que la région d'aménagement « *Centre-Nord* » a été priorisée au niveau de la répartition : la poursuite des efforts de décentralisation par le biais d'investissements publics en vue d'accélérer le développement de la « **Nordstad** » est l'une des priorités de l'accord de coalition 2018-2023, une volonté qui se traduit aussi clairement dans le projet de PDS sous avis. En même temps, la Chambre de Commerce constate que la majorité des nouvelles zones d'activités, et en particulier celles d'une envergure importante, se situent à proximité immédiate d'une autoroute, une mesure que la Chambre de Commerce salue.

Concernant le plan directeur sectoriel « transports »

La Chambre de Commerce estime que le transport et la mobilité sont des sujets cruciaux pour le Luxembourg. En effet, alors que le secteur du transport constitue, d'une part, un levier d'action important sur le plan environnemental pour respecter l'objectif de l'Accord de Paris sur le climat, il est aussi d'un autre côté un facteur de développement essentiel sur le plan économique, étant donné que les transports rendent possibles les échanges internationaux de marchandises et la mobilité (transfrontalière) des personnes.

Au cours des dernières années, la croissance simultanée de la population et de l'emploi, notamment frontalier, a causé une saturation des infrastructures de transport au Luxembourg. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette congestion des axes routiers majeurs est notamment une résultante de la **structure territoriale déséquilibrée** du Grand-Duché : alors qu'environ la moitié des emplois nationaux reste localisée à Luxembourg-Ville et dans les communes limitrophes, ce sont en revanche les communes rurales, dispersées à l'échelle du territoire, qui connaissent les taux de croissance démographique les plus importants. Il en résulte une organisation territoriale qui, caractérisée par des **importantes distances** entre les **lieux de résidence** des habitants et le principal **lieu de travail** du pays, a favorisé le recours au trafic individuel motorisé par les travailleurs, étant donné que

beaucoup de leurs **déplacements domicile-travail** ne sont souvent pas réalisables, dans de bonnes conditions, en transports en commun.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à optimiser le réseau de transport en commun à l'échelle du territoire national. La résolution des problèmes de mobilité actuels passera, à long terme, par la mise en place d'une structure territoriale du développement urbain qui soit caractérisée par un **niveau d'adéquation spatiale accrue** entre la répartition des lieux d'habitation et celle des lieux de travail, et ce à l'échelle du territoire national. De surcroît, compte tenu de la dimension transfrontalière de la problématique, la Chambre de Commerce estime que la résolution des problèmes passe également par la mise en place d'axes de transports en commun plus performants entre les pôles de résidence principaux des frontaliers et les pôles d'emploi majeurs du Grand-Duché.

Concernant le projet de PDS « transports » sous avis, la Chambre de Commerce salue d'abord que des nouvelles catégories de projets visant une plus grande multimodalité aient fait l'objet d'une intégration dans l'annexe 1, à savoir des projets de pistes cyclables nationales, mais aussi des projets de parkings « park & ride » et de pôles d'échanges. Alors que la Chambre de Commerce peut approuver globalement la **répartition territoriale de l'ensemble des nouveaux projets d'infrastructures** de transport, elle revendique tout de même que certaines infrastructures supplémentaires (terminaux et parkings, etc.) pour les lignes de bus soient prévues.

En revanche, concernant le **secteur de la logistique**, la Chambre de Commerce déplore que le projet de PDS ne soit pas de nature à répondre suffisamment aux besoins de ce dernier, étant donné qu'elle estime que le PDS « transports » pourrait servir comme instrument stratégique afin de promouvoir davantage l'internationalisation de ce secteur clé.

Concernant le plan directeur sectoriel « paysages »

La Chambre de Commerce estime que les paysages constituent une question primordiale pour le Luxembourg. En effet, alors que la qualité de ces derniers est un **facteur de bien-être** sur le plan social qui participe également à l'attractivité résidentielle et touristique du Grand-Duché, les paysages jouent également un rôle clé dans le contexte de la protection des ressources naturelles et de la préservation des réseaux écologiques fonctionnels.

Compte tenu des projections démographiques au Grand-Duché sur le long terme, la Chambre de Commerce estime que la promotion d'un cadre propice au développement durable passe impérativement par une intégration cohérente des considérations en termes de préservation de l'environnement et des paysages dans les **questions relatives à l'aménagement du territoire**. Pour cette raison, la Chambre de Commerce se prononce, de façon générale, en faveur d'une définition d'une **politique environnementale transversale** qui soit à même de défavoriser la consommation non rationnelle du sol et l'étalement urbain incontrôlé, tout en soulignant qu'une telle politique ne devrait cependant pas être de nature à contraindre, de façon disproportionnée, le développement du pays.

Sur le fond, la Chambre de Commerce salue l'objectif poursuivi par le projet de PDS « paysages », ce dernier visant en particulier la préservation des qualités, fonctions et services paysagers. En revanche, la Chambre de Commerce souligne que cet objectif est déjà, en partie, poursuivi par une multitude d'autres lois et règlements en place sur la thématique de la protection de la nature et de l'environnement.

Dans le passé, la Chambre de Commerce a exprimé à plusieurs reprises ses inquiétudes par rapport à la coexistence de nombreux **cadres juridiques ayant trait à la**

protection de l'environnement. Par conséquent, la Chambre de Commerce estime que l'ajout d'un cadre supplémentaire ne sera pas de nature à permettre aux nombreux acteurs concernés (résidents, entreprises et administrations) d'avoir une vue d'ensemble claire en la matière, notamment en raison du fait que de nombreuses dispositions du projet de PDS « paysages » font référence aux **autres cadres juridiques** ayant trait à la protection de la nature.

Pour cette raison, et considérant que les dispositions des projets de PDS « logement », « zones d'activités économiques » et « transports » sont davantage concrètes que celles relatives au projet de PDS « paysages », la Chambre de Commerce s'interroge s'il pourrait être envisagé d'intégrer les éléments du PDS sous avis dans les lois existantes sur l'environnement au lieu d'en faire un PDS spécifique.

Appréciation générale

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de directive	n.a
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	++

Appréciations :

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable

* * *

Considérations transversales relatives aux 4 projets de plans directeurs sectoriels

1) La révision juridique des plans directeurs sectoriels et du cadre légal relatif à l'aménagement du territoire : des efforts à saluer, malgré la persistance d'imperfections

Depuis 2014, à savoir l'année où la procédure relative aux PDS dits « primaires » fût à la fois déclenchée¹¹, puis annulée¹² par le Gouvernement en Conseil, le cadre juridique et légal en matière d'aménagement du territoire a, de façon générale, fait l'objet d'une refonte importante. D'après l'ancien Ministère du Développement durable et des Infrastructures¹³, ces efforts de mise à jour étaient néanmoins indispensables et représentaient une condition *sine qua non* pour pouvoir garantir une entrée en vigueur en toute sécurité juridique des 4 PDS dits « primaires ».

Selon le Ministère précité, le fond du problème résidait dans le fait que la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire¹⁴ engendrait des **insécurité juridiques** en raison d'une prise en compte insuffisante de certaines limites constitutionnelles¹⁵, un contexte d'incertitude également soulevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 novembre 2014¹⁶.

De plus, quant aux projets de PDS dit « primaires » de 2014, un nombre important de **critiques d'ordre juridique** fut également formulé par le Syvicol¹⁷ et le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire¹⁸ (ci-après le « CSAT ») dans leurs avis respectifs. En particulier, le CSAT soulignait que les formulations de nombreuses dispositions étaient caractérisées par un degré de détail et une rigidité normative excessive, tout en faisant remarquer qu'une telle « surréglementation » de la **partie écrite** des PDS pourrait être de nature à complexifier la mise en œuvre de ceux-ci par les autorités communales. De son côté, par rapport à la **partie écrite**, le Syvicol déplorait surtout un manque de clarté ainsi que le caractère quelque peu irrégulier de la catégorisation des dispositions d'un projet de PDS à l'autre : alors que certains articles étaient définis comme étant des « recommandations¹⁹ », la **partie écrite** accordait à d'autres articles le statut de « prescription²⁰ », tout en précisant, pour ces prescriptions, des délais de transposition variés. Finalement, des critiques furent également adressées aux **parties graphiques** des projets de PDS : puisque les **parties graphiques** des PDS n'étaient pas définies à un niveau de précision cadastral (échelle 1 :2 500) mais seulement à l'échelle 1 :10 000, voire le plus souvent 1 :50 000, le Syvicol et le CSAT déploraient la difficulté pour les communes de transposer les zones des projets de PDS dans leur PAG et d'appliquer le droit de préemption sur des surfaces non clairement identifiées.

¹¹ Décision du Gouvernement en Conseil du 16 juin 2014 concernant la transmission des projets de plans directeurs sectoriels aux communes ainsi qu'au Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (Mémorial A – N°106 du 19 juin 2014).

¹² Décision du Gouvernement en Conseil du 28 novembre 2014 concernant l'annulation de la procédure des projets de plans directeurs sectoriels (Mémorial A – N°228 du 12 décembre 2014).

¹³ Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *La croissance récente a profondément marqué notre territoire – Que devons-nous faire aujourd'hui pour l'aménager pour les générations futures ?* », Débat de consultation à la Chambre des Députés, 28 février 2018.

¹⁴ Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N° 160 du 6 septembre 2013).

¹⁵ Parmi les droits / libertés / principes constitutionnellement protégés en question, l'on peut citer en particulier le droit de la propriété, la liberté du commerce et de l'industrie, l'autonomie communale ou encore la protection de l'environnement humain et naturel.

¹⁶ Conseil d'Etat (2014), Avis n°50.683 relatif au projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, 18 novembre 2014.

¹⁷ Syvicol (2014), « *Projets de plans directeurs sectoriels « Logement », « Paysages », « Transports » et « Zones d'activités économiques »* », avis adopté par le comité du Syvicol lors de sa réunion du 29 septembre 2014.

¹⁸ Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (2014), « *Avis relatifs aux projets de plans directeurs sectoriels « Logement », « Paysages », « Transports » et « Zones d'activités économiques »* », 22 octobre 2014.

¹⁹ A savoir des dispositions que les communes étaient tenues de prendre en compte lors de l'élaboration / de la modification de leurs plans d'aménagement communaux (PAG / PAP), tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

²⁰ A savoir des dispositions que les communes devaient obligatoirement prendre en compte lors de l'élaboration / de la modification de leurs plans d'aménagement communaux (PAG / PAP).

Etant donné les considérations précitées, la Chambre de Commerce salue l'élaboration de la nouvelle Loi du 17 avril 2018, tout en espérant qu'elle permettra à la politique d'aménagement du territoire de sortir de ses tourments juridiques. Compte tenu du caractère exigü du territoire grand-ducal, la Chambre de Commerce estime que la priorisation des instruments d'aménagement du territoire du **niveau national** (par opposition au niveau communal) rendra plus cohérente la planification territoriale du Luxembourg, et elle est consciente du fait que les instruments du niveau national ne pourront produire leurs effets bénéfiques dans un contexte d'incertitude juridique.

De façon générale, la Chambre de Commerce ne remet aucunement en question l'importance du dialogue avec le **niveau communal** lors de l'élaboration des instruments nationaux d'aménagement du territoire. Elle plaide toutefois en faveur d'un rôle prépondérant du **niveau national** par rapport **au niveau communal** dans le pilotage général de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché, alors qu'elle estime qu'une telle configuration serait de nature à garantir une meilleure définition de l'intérêt général national, tout en assurant une gestion plus centralisée et efficace de la charge administrative y relative.

De ce fait, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que la Loi du 17 avril 2018 va dans le sens d'un allègement des charges et des responsabilités pesant sur les communes²¹. A titre d'exemple, la Chambre de Commerce ne peut que saluer le champ d'application dorénavant plus vaste du plan d'occupation du sol (POS) : alors que la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire obligeait les communes à obligatoirement mettre en œuvre les prescriptions des PDS à travers leurs PAG / PAP, la Loi du 17 avril 2018 offre dorénavant la possibilité à l'Etat de se substituer aux communes à travers le recours au plan d'occupation du sol (POS) pour la mise en œuvre des prescriptions des PDS au niveau local²².

Concernant plus particulièrement l'instrument des PDS, la Chambre de Commerce se réjouit également du fait que les **parties écrites et graphiques** ont été retravaillées et simplifiées afin de faciliter leurs mises en œuvre par le niveau communal. Ainsi, alors que les **parties graphiques** sont dorénavant définies à l'échelle cadastrale (1 :2 500), la Loi du 17 avril 2018 a aboli les « recommandations » dans les **parties écrites** des PDS pour maintenir uniquement les dispositions obligatoires, les « prescriptions », mesures de simplification que la Chambre de Commerce ne peut que saluer.

A contrario de ces efforts de révision globalement réussis, certaines modifications apportées au cadre juridique (relatif à l'aménagement du territoire) sont *a priori* contre-productives, selon la Chambre de Commerce :

- Pour les « prescriptions » relatives aux zones superposées²³ contenues dans les projets de PDS sous avis, la Loi du 17 avril 2018, tout comme la **partie écrite** des projets de PDS, ne prévoient plus de **date limite** au terme de laquelle les communes sont tenues de les avoir mises en œuvre dans leurs PAG.

²¹ Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *La croissance récente a profondément marqué notre territoire – Que devons-nous faire aujourd'hui pour l'aménager pour les générations futures ?* », Débat de Consultation à la Chambre des Députés, 28 février 2018.

²² Article 16 (2) et l'article 20 (3) de la Loi du 17 avril 2018

²³ A savoir plus particulièrement les prescriptions de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, points 2° et 4° de la Loi du 17 avril 2018.

- Avec l'adoption de la Loi du 17 avril 2018, la procédure d'adoption allégée pour les PAG, qui était destinée à accélérer la mise en conformité des PAG communaux avec les PDS, a été abrogée²⁴.

Concernant le premier point évoqué ci-dessus, la Chambre de Commerce reconnaît, dans une certaine mesure, que la différenciation temporelle de l'application des nombreuses prescriptions dans les projets de PDS de 2014 était effectivement de nature à complexifier la mise en œuvre par les communes. Ainsi, la Chambre de Commerce peut, en partie, appréhender la motivation de simplifier davantage les **parties écrites** des PDS. Néanmoins, en même temps, la Chambre de Commerce ne peut qu'espérer que l'absence totale de **date limite** ne se traduira pas par un manque d'initiative de la part de certaines communes sur le terrain, étant donné que la planification sectorielle territoriale du pays se fait déjà attendre depuis de nombreuses années.

Malheureusement, étant donné que la Loi du 17 avril 2018 ne prévoit pas de possibilité pour le **niveau national** de fixer une **date limite**²⁵, la Chambre de Commerce ne peut donc qu'inviter les auteurs des projets de règlements grand-ducaux sous avis à prévoir des **mécanismes incitatifs** en parallèle, qui seraient de nature à favoriser une mise en œuvre des prescriptions des PDS par les communes dans les meilleurs délais.

2) La nécessité d'un pilotage des incitations des communes afin d'accélérer la mise en œuvre des PDS et la mobilisation des terrains pour la construction

Dans cette partie, la Chambre de Commerce formule certaines recommandations d'ordre général, recommandations qui se basent, en partie, sur la configuration contre-productive thématique à la fin de la **partie ci-avant**. En effet, compte tenu de la situation actuelle où l'existence d'une **date limite** pour la mise en œuvre des prescriptions des PDS par les PAG communaux fait défaut, la Chambre de Commerce estime qu'il existe un vrai risque que même les meilleures intentions définies au **niveau national** soient inopérantes, ou tout au moins ralenties, au **niveau local**.

Plus concrètement, la Chambre de Commerce craint en premier lieu qu'en cas de manque d'initiative consécutive de la part de certaines communes, le volet de la **protection de la nature** pourrait être de nature à substantiellement contrarier les ambitions affichées par les PDS « logement », « transports » et « zones d'activités économiques ». Autrement dit, étant donné que la mise en œuvre des zones superposées des PDS s'effectue sur la base d'une modification des PAG, la Chambre de Commerce tient à rappeler que cette modification des PAG tombera forcément sous le champ d'application de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, faisant en sorte qu'une **évaluation environnementale** y relative devra être effectuée à titre obligatoire par les communes concernées. De ce fait, en cas de début (très) tardif des travaux relatifs à la modification du PAG, la Chambre de Commerce craint que ladite évaluation environnementale puisse éventuellement constater qu'un biotope se serait entre-temps développé sur un site désigné par les trois PDS précités, constat qui pourrait donc **empêcher son reclassement** conformément aux prescriptions des PDS.

Pour éviter de tels cas de figure, la Chambre de Commerce préconise que le Gouvernement crée des incitations afin que les communes entament les travaux de modification de leurs PAG dans les meilleurs délais. Ainsi, par exemple dans le cas précis du projet de **PDS « logement »**, la Chambre de Commerce s'interroge si des telles incitations

²⁴ Article 31 (4) de la Loi du 17 avril 2018

²⁵ Article 20 de la Loi du 17 avril 2018

pourraient être générées à travers le moyen des conventions de coopération territoriale Etat-communes, étant donné que l'article 6 du projet de **PDS « logement »** dispose que de telles conventions « *peuvent être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés principalement à l'habitat* ». Plus concrètement, la Chambre de Commerce propose qu'en cas de conclusion d'une telle convention, il serait éventuellement opportun pour l'Etat de conditionner le **montant de ces cofinancements** à la vitesse avec laquelle les communes concernées procèdent aux reclassements urbanistiques arrêtés par le PDS.

Au niveau des trois autres PDS « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques », et contrairement au PDS « logement », la Chambre de Commerce constate que leurs **parties écrites** ne mentionnent pas explicitement la possibilité pour le Gouvernement de conclure de telles conventions avec les communes. Alors que la Chambre de Commerce est, d'un côté, bien consciente que l'instrument des conventions de coopération territoriale Etat-communes constitue, conformément à l'article 2 (2) de la Loi du 17 avril 2018, un instrument distinct et indépendant de celui des PDS, la Chambre de Commerce ne peut, de l'autre côté, que s'étonner de l'omission de dispositions y relatives dans les trois autres PDS précités. Conformément à l'article 26 de la Loi du 17 avril 2018, ces conventions ont en effet pour « *objet d'inciter les communes à contribuer à la mise en œuvre des plans et programmes de l'aménagement du territoire* », raison pour laquelle la Chambre de Commerce qualifierait cette omission « d'occasion manquée » de mieux piloter les incitations des communes dans un sens favorable d'un point de vue de l'aménagement du territoire.

De plus, la Chambre de Commerce considère cette omission comme d'autant plus regrettable que le Gouvernement aura aussi nécessairement besoin de mieux piloter les comportements des communes afin d'assurer une efficacité accrue de la **mobilisation des terrains et surfaces nécessaires** à la réalisation des projets contenus dans les PDS. Quant aux instruments destinés à assurer cette mobilisation, l'OCDE²⁶ affirmait déjà en 2008 que **l'expropriation (pour cause d'utilité publique)** s'était vue attribuer un usage très large dans le cadre juridique luxembourgeois relatif à l'aménagement du territoire. La Chambre de Commerce insiste pour que l'expropriation soit la dernière voie de recours envisageable. Pour cette raison, la Chambre de Commerce plaide en faveur de l'utilisation du **droit de préemption au profit de l'Etat et des communes**, tout en ajoutant que cet instrument ne pourra être efficace que dans un contexte globalement favorable, contexte où les communes jouent toujours un rôle prépondérant.

Dans le cadre du « Pacte de Logement », selon les données relatives au 3^e monitoring disponibles sur le site de l'Observatoire de l'habitat, l'instrument du **droit de préemption**, qui a été intégré dans les **parties écrites** des deux PDS « logement » et « zones d'activités économiques », a permis l'acquisition de terrains dans seulement 13 communes luxembourgeoises²⁷ sur la période 2009-2017. En conséquence, étant donné que cet instrument a relativement été peu utilisé, la Chambre de Commerce recommande que l'efficacité de cet instrument soit accrue, même si la Chambre de Commerce est bien consciente du fait que le champ d'application de cet instrument a été étendu récemment dans le cadre de la loi dite « Omnibus »²⁸.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le fond du problème réside dans le fait que le **droit de préemption** peut uniquement s'appliquer lorsqu'un propriétaire foncier manifeste effectivement sa volonté de procéder à la cession de son terrain. En conséquence, la Chambre de Commerce estime que le **droit de préemption ne pourra être efficace qu'à condition que**

²⁶ OECD (2008), "OECD territorial reviews: Luxembourg 2007", February.

²⁷ Sachant qu'il y avait 97 communes signataires d'un pacte de logement avec l'Etat au 31 décembre 2017.

²⁸ Loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » (Mémorial A – N° 318 du 23 mars 2017).

la lutte contre la rétention ainsi que la spéculation foncière soit également efficace, l'efficacité de cette lutte étant néanmoins largement tributaire du niveau communal.

En effet, avec la loi modifiée du 22 octobre 2008 relatif au « Pacte de Logement », loi qui par ailleurs avait aussi comme objectif d'instituer une « politique active de maîtrise du foncier », de nombreux instruments ont été mis à disposition des communes pour combattre la spéculation foncière et ainsi défavoriser la rétention foncière sur leur territoire. En particulier, la loi modifiée du 22 octobre 2008 :

- a) autorise les communes à introduire une taxe d'inoccupation sur des immeubles bâtis inoccupés et destinés au logement ;
- b) autorise les communes à introduire une taxe de non-affectation à la construction de terrains étant (depuis 3 ans) susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire ;
- c) a introduit un impôt foncier sur les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation (B5) ;
- d) a introduit un impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation (B6).

Concernant les instruments énumérés ci-dessus, la Chambre de Commerce tient par ailleurs à rappeler que la possibilité d'appliquer ces instruments sur un immeuble est toujours conditionnée par le **classement de cet immeuble dans le zonage prévu par le PAG**. Ainsi, à titre d'exemple, l'impôt foncier (B6) peut seulement être appliqué sur un terrain non bâti susceptible de faire l'objet d'une autorisation de construire, à savoir donc principalement un terrain situé dans une « zone d'habitation » ou « zone mixte ». En conséquence, la Chambre de Commerce note donc que ce fait est également de nature à renforcer sa recommandation, développée *supra*, d'une mise en œuvre accélérée des « prescriptions » des PDS par les PAG communaux : dans le cas du PDS « logement » par exemple, c'est en procédant au plus vite aux reclassements arrêtés par le PDS « logement » que les communes pourront rapidement appliquer certains des instruments énumérés ci-dessus sur des nouveaux terrains dont elles ne sont pas propriétaires.

Mais qu'en est-il de l'usage des instruments précitées par les communes ? A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle que le Ministère du Logement²⁹ tirait un bilan peu flatteur en 2017. Ainsi, sur la période 2012-2017, seulement 2 communes avaient introduit une taxe de non-affectation à la construction de terrains étant (depuis 3 ans) susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire, alors que les taux multiplicateurs pour les impôts fonciers B5 et B6, pratiqués par un total de 80 communes, étaient décrits comme largement trop faibles pour inciter la mise sur le marché par les propriétaires de terrains.

En conséquence, c'est donc essentiellement pour ces raisons qu'il conviendra de davantage inciter les communes à lutter contre la rétention foncière. Comme préconisé déjà *supra*, la Chambre de Commerce considère que l'instrument des conventions de coopération territoriale Etat-communes peut ici constituer un outil pour créer de telles incitations, tout en rappelant que le Gouvernement disposera encore d'autres occasions dans un futur proche pour parfaire ou, le cas échéant, achever un tel cadre incitatif. Plus concrètement, la Chambre de Commerce se réfère ici au « projet de loi n°7139 »³⁰ ainsi qu'en particulier au projet de loi « Pacte de Logement 2.0 », le dépôt de ce dernier étant anticipé pour 2020. En effet, selon la Chambre de Commerce, les conventions « Pacte de Logement » se prêtent parfaitement à la création d'un tel cadre incitatif, et elle ne peut que répéter sa recommandation, déjà formulée

²⁹ Ministère du Logement (2017), « Débat de consultation sur la problématique du logement » (voir: http://paperjam.lu/sites/default/files/debat_de_consultation_logement_1.pdf).

³⁰ Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

par le passé, de conditionner le montant de la contribution financière versée par l'Etat à un usage plus conséquent des instruments visant à lutter contre la rétention foncière.

3) L'adoption des PDS dans le contexte de la refonte des PAG communaux : des situations de blocage éventuelles à éviter

Actuellement, les territoires communaux sont régis par 3 moutures de PAG différentes issues de 3 législations successives : les PAG « mouture 1937 »³¹, les PAG « mouture 2004 »³² ainsi que les PAG « mouture 2011 »³³. D'après les dispositions légales de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les communes disposant encore d'un PAG « mouture 1937 » auraient dû se conformer aux exigences de la loi précitée en lançant la procédure d'adoption d'un projet de PAG « mouture 2011 » au plus tard le 1^{er} novembre 2019. En revanche, d'après les informations publiées par le Ministère de l'Intérieur, 28 communes n'étaient pas en mesure de respecter la date butoir précitée, un délai qui avait déjà fait l'objet de plusieurs extensions.

Etant donné que le PAG « mouture 2011 » constitue un instrument moderne qui permet aux communes de répondre plus efficacement aux défis de l'urbanisme contemporain au niveau communal, la Chambre de Commerce estime que **l'achèvement du processus de la refonte des PAG** doit être une priorité absolue. Par conséquent, la Chambre de Commerce souhaite que le lancement de la procédure d'adoption des PAG « mouture 2011 » ne soit pas retardé en raison de la procédure d'élaboration des PDS en cours.

En ce qui concerne la possibilité, pour le ministre, d'adopter des décisions d'interdiction d'une autorisation de bâtir en raison de son caractère contraire à un projet de PDS³⁴, la Chambre de Commerce souligne que celle-ci doit être interprétée de manière stricte. En effet, les prescriptions d'un PDS ne deviennent juridiquement contraignantes que suite à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal le rendant obligatoire³⁵. Elle en appelle pour cela le ministre à faire usage du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré par l'article 23 de la Loi du 17 avril 2018 avec parcimonie afin de ne pas bloquer les procédures en cours.

4) Les projets de PDS de 2019 : une meilleure cohérence avec les principes du PDAT, mais des ambitions insuffisantes par rapport aux besoins du Grand-Duché

De façon générale, et comparativement aux projets de PDS dit « primaires » de 2014, la Chambre de Commerce se réjouit que les projets de PDS de 2019 prévoient une répartition spatiale du (futur) développement urbain qui soit davantage conforme avec les objectifs de l'aménagement du territoire tels qu'arrêtés dans le PDAT³⁶ de 2003³⁷ et précisés dans l'étude IVL (2004³⁸) relative un concept intégré des transports et du développement spatial.

En particulier, d'un point de vue de l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce considère que le **projet de PDS « logement »** fait en sorte que la répartition

³¹ Loi du 12 juin 1937, concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (Mémorial A – N° 57 du 7 août 1937).

³² Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N°141 du 4 août 2004).

³³ Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N°159 du 29 juillet 2011).

³⁴ Article 23 (1) de la Loi du 17 avril 2018

³⁵ Article 20 (1) de la Loi du 17 avril 2018

³⁶ Ministère de l'Intérieur (2003), « *Programme Directeur D'Aménagement du Territoire* », Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.

³⁷ Suivant la décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003 arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire (<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dgc/2003/03/27/n1/fo>).

³⁸ R+T, AS&P et L.A.U.B (2004), "Ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg", Januar.

spatiale des zones prioritaires d'habitation respecte dorénavant mieux la hiérarchie du réseau des « *centres de développement et d'attraction* » (CDA). En effet, alors que la version de 2014 ne prévoyait pas de projets d'envergure destinés à l'habitat dans les communes d'Esch-sur-Alzette, d'Ettelbruck ou de Diekirch (CDA d'ordre moyen), la présente version du PDS « logement » est bien de nature à renforcer la centralité résidentielle de ces pôles urbains, une initiative que la Chambre de Commerce ne peut que saluer.

Dans une perspective plus globale concernant le développement urbain, la Chambre de Commerce note aussi avec satisfaction que les trois PDS « logement », « zones d'activités économiques » et « transports » se complètent mutuellement. La Chambre de Commerce salue donc que le contenu des trois PDS ait été élaboré selon **une « approche intégrée »** qui a veillé à assurer une interaction spatiale transversalement cohérente et optimisée de ces trois planifications sectorielles. Ainsi, la Chambre de Commerce salue que les considérations relatives à la répartition spatiale des futures zones d'activités et zones prioritaires d'habitation aient été intégrées dans la planification de la mobilité arrêtée par le PDS « transports », et que les PDS « logement » et « zones d'activités économiques » sont aussi de nature à mieux s'appuyer, et donc de mieux profiter, de certaines infrastructures de transport collectif déjà existantes, approche dont la Chambre de Commerce se félicite.

En revanche, si la Chambre de Commerce salue une **cohérence au niveau de la répartition spatiale du développement urbain** arrêtée par les PDS précités, elle doit néanmoins aussi constater une certaine **divergence quant aux niveaux d'ambitions** affichés par les PDS pris individuellement, divergence qui se traduit en particulier par des horizons de planification qui semblent très hétérogènes.

Quant au PDS « transports » par exemple, la Chambre de Commerce se réjouit que ce dernier se caractérise par un horizon de planification de très long terme. Ainsi, même si l'état d'avancement des études (environnementales) y relatives n'est pas encore de nature à permettre la réservation d'un couloir définitif, la Chambre de Commerce salue, par exemple, que l'annexe du PDS « transports » tient aussi compte du projet (2.8) de la **ligne de tram rapide entre le Boulevard de Cessange et Esch-Belval**, même si le projet précité ne sera certainement pas finalisé avant 2035³⁹.

En ce qui concerne les PDS « logement » et « zones d'activités économiques » en revanche, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de constater un niveau d'ambition équivalent, même si elle ne saurait remettre en question le fait que la répartition spatiale des surfaces réservées est bien conforme avec les objectifs de l'aménagement du territoire.

Ainsi, alors que le PDS « logement » de 2014 réservait 467 hectares de surface à des projets d'habitation, le PDS « logement » sous avis en réserve 481 hectares, l'exposé des motifs précisant d'ailleurs qu'environ 20.360 logements pourront être construits « à terme » sur ces surfaces. Or, la Chambre de Commerce tient à rappeler que, selon une récente étude du STATEC⁴⁰, la demande potentielle en logements qui s'adressera au Luxembourg se situera, en fonction des hypothèses retenues pour les projections démographiques, dans un intervalle de **5.600 à 7.500 unités par an** sur les prochaines années. Quant au PDS « zones d'activités économiques », la Chambre de Commerce s'étonne également du fait que le PDS de 2019 sous avis prévoit seulement une hausse des surfaces à hauteur d'environ 456 hectares, alors que le PDS de 2014 prévoyait une augmentation beaucoup plus importante de 604 hectares, hausse qui se basait d'ailleurs à l'époque sur une estimation des besoins en

³⁹ Nicolas ANEN (2019), « *Per Tram von Belval zum Kirchberg* », Article Luxemburger Wort (13.04.2019).

⁴⁰ François Peltier (2019), « *Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060* », Economie et Statistiques Working Paper du STATEC n°106, avril 2019.

surfaces nécessaires jusqu'à l'horizon 2030. Etant donné que l'exposé des motifs du PDS « zones d'activités économiques » de 2019 ne fournit aucune indication relative à un changement de l'horizon de planification par rapport à 2014, ni d'explication sous-jacente qui justifierait cette baisse de la surface comparativement au PDS de 2014, la Chambre de Commerce ne peut que désapprouver cette décision.

5) La terminologie relative à l'aménagement du territoire – des définitions juridiques manquantes

De façon générale, la Chambre de Commerce constate que certaines notions en lien avec la politique d'aménagement du territoire ne font pas l'objet de **définitions juridiques**, alors que nombre de termes sont néanmoins fréquemment employés au sein des exposés des motifs des projets de PDS sous avis.

Plus précisément, concernant la notion de « **centre de développement et d'attraction** » (CDA) par exemple, la Chambre de Commerce est consciente que le PDAT de 2003 fournit des explications exhaustives quant au concept de « *centre de développement et d'attraction* » (CDA), mais elle souhaite néanmoins faire remarquer que la Loi du 17 avril 2018 ne confère plus de force juridique (contraignante) au PDAT de 2003⁴¹. En même temps, alors que la Chambre de Commerce reconnaît que le PDAT est de nature à clairement désigner les « *centres de développement et d'attraction* » (CDA) à l'échelle du territoire national, elle note qu'il n'en est, par contre, pas de même pour les nombreuses **communes « à dominante urbaine ou périurbaine »** ou encore pour les **communes « rurales »**, ceci malgré l'omniprésence de ces deux types de communes dans les débats nationaux en termes d'aménagement du territoire.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose, notamment pour des raisons de clarté et de transparence, qu'il soit procédé à l'élaboration d'une « **typologie générale et officielle des communes** » dans le contexte de la politique d'aménagement du territoire, une classification où il s'agirait en particulier d'attribuer un « **statut en matière d'aménagement du territoire** » à toutes les communes du pays.

De surcroît, aux yeux de la Chambre de Commerce, l'élaboration d'une telle typologie pourrait aussi être une occasion parfaite pour définir de façon précise les **missions et obligations associées** à chaque « **statut en matière d'aménagement du territoire** », des éléments d'éclaircissement qui permettraient à certaines communes d'appréhender plus facilement si elles doivent assumer (ou non) des **fonctions régionales ou nationales** spécifiques, et notamment si leur statut les oblige à assumer **certaines missions supplémentaires** comparativement à d'autres communes dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

⁴¹ Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *La croissance récente a profondément marqué notre territoire – Que devons-nous faire aujourd'hui pour l'aménager pour les générations futures ?* », Débat de Consultation à la Chambre des Députés, 28 février 2018.

S'agissant du plan directeur sectoriel « logement »

Considérations générales par rapport au sujet du logement

Les statistiques relatives à l'évolution des prix du logement constituent depuis de nombreuses années un sujet d'importance majeur dans le débat socio-économique au Grand-Duché. Etant donné que le logement est un bien de première nécessité, la Chambre de Commerce estime que le logement est un important vecteur de cohésion sociale, et elle ne peut que rappeler que les résultats de ses propres analyses menées⁴² ont plus que confirmé l'impact défavorable de la croissance excessive des coûts du logement sur les exclusions sociales. Maintenir la cohésion sociale et faire bénéficier le plus grand nombre des fruits de la prospérité sont des aspects essentiels du modèle socio-économique luxembourgeois, et la Chambre de Commerce ne peut que souligner que cette ambition est également partagée par les entreprises, ces dernières étant des acteurs cruciaux dans la lutte contre les exclusions sociales.

Or, parallèlement, la Chambre de Commerce note que la problématique du logement risque de substantiellement **menacer ladite prospérité du pays**, dans la mesure où le contexte actuel prend les entreprises luxembourgeoises véritablement en étau. Alors que les entreprises sont victimes de la même hausse continue des coûts de la location que les ménages locataires résidents, leur **compétitivité-coûts** est davantage défavorisée par les exigences de rehaussement des salaires (et du SSM) qu'alimentent les dérapages des prix immobiliers, le tout dans un contexte de déconnexion déjà généralisée entre les évolutions respectives des salaires et de la productivité du travail sur ces dernières années. En outre, la Chambre de Commerce tient à rappeler que la flambée des prix de l'immobilier est également de nature à dégrader l'attractivité du Grand-Duché pour les travailleurs étrangers qui désirent s'installer au Luxembourg, une situation que la Chambre de Commerce considère comme particulièrement préoccupante au regard de l'actuel manque de main-d'œuvre dans la Grande Région et des projections⁴³ résolument pessimistes en la matière.

Pour cette raison, afin de contenir durablement les hausses des prix de l'immobilier dans une perspective de long terme, la Chambre de Commerce estime que la solution doit se situer au cœur même du marché du logement, notamment par une **augmentation notable de l'offre** (de logements en général, et sociaux locatifs en particulier) par rapport à une demande (potentielle en logement) qui, selon une récente étude du STATEC⁴⁴, se situera, en fonction des hypothèses de projection retenues, dans un intervalle de 5.600 à 7.500 unités par an sur les prochaines années.

Afin de stimuler l'offre de logements, la Chambre de Commerce considère que des mesures concrètes s'avèrent, dès lors, indispensables, également à brève échéance.

Dans un premier temps, la Chambre de Commerce estime que les efforts relatifs à **l'allègement des procédures d'autorisations en matière d'urbanisme et d'environnement** doivent être poursuivis, le tout pour favoriser une délivrance accélérée des autorisations à bâtir par le niveau communal. De plus, afin d'accroître significativement **l'offre de logements locatifs sociaux**, la Chambre de Commerce estime que les promoteurs privés devraient être davantage impliqués dans la réalisation des logements locatifs à coût modéré,

⁴² Chambre de Commerce du Luxembourg (2019), « *Pauvreté : de la juste mesure aux mesures appropriées* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°21 de la Chambre de Commerce du Luxembourg, mars 2019.

⁴³ Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi (2019), « *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région – Evolution démographique* », Onzième rapport de l'Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi pour le seizième Sommet des Exécutifs de la Grande Région, janvier 2019.

⁴⁴ François Peltier (2019), « *Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060* », Economie et Statistiques Working Paper du STATEC n°106, avril 2019.

notamment à travers une ouverture du marché aux acteurs privés⁴⁵. Par ailleurs, de façon générale, la Chambre de Commerce plaide aussi en faveur d'une collaboration entre le secteur privé et l'ensemble des promoteurs publics, ceci afin de stimuler davantage le rythme de création de nouveaux logements.

En parallèle, la Chambre de Commerce souligne également que des logements supplémentaires ne pourront être réalisés qu'à condition que **l'offre de terrains à bâtir sur le marché soit suffisamment importante**, tout en veillant que la répartition spatiale de cette offre de terrains soit conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette augmentation de l'offre de terrains précitée passe en premier lieu par un **élargissement des zones destinées à la construction de logements**, un sujet sur lequel l'Observatoire de l'habitat a régulièrement apporté des éclairages statistiques lors des dernières années (cf. tableau n°2).

Tableau n°2 : Evolution de la répartition des « zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (en hectares) » dans les PAG de l'ensemble des communes (2010-2016)

	2010	2013	2016	Evolution 2010-2016
Zones d'habitation (Potentiel foncier)	10039 (2368)	10191 (2356)	10524 (2508)	+4,8% (+5,9%)
Zones mixtes (Potentiel foncier)	3265 (444)	3272 (484)	3492 (451)	+6,9% (+1,5%)
Zones d'activités (Potentiel foncier)	3939 (944)	3946 (923)	4023 (896)	+2,1% (-5%)
Zones non affectées / Zones de réserve (Potentiel foncier)	2103 (1314)	1950 (1197)	1363 (793)	-35,1% (-39,6%)
Zones de bâtiments et d'équipements publics (Potentiel foncier)	3285 (442)	3260 (469)	2460 (435)	-25,1% (-1,5%)
Autres zones (zones d'aérodrome, zones de gares ferroviaires, etc.) (Potentiel foncier)	/ (/)	/ (/)	1638 (197)	/ (/)
Zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (Potentiel foncier)	22631 (5513)	22619 (5429)	23499 (5280)	+3,8% (-4,2%)

Sources : Notes n°18, n°20 et n°22 de l'Observatoire de l'Habitat.

D'après les données publiées dans le cadre des notes relatives au potentiel foncier destiné à l'habitat⁴⁶, il ressort en effet que les surfaces des zones destinées à l'habitation ont connu une croissance assez tangible durant ces dernières années, avec une progression de la surface totale d'environ +4,8% pour les **zones d'habitation** et même de +6,9% pour les **zones mixtes** entre 2010 et 2016. Cette croissance s'explique, en grande partie, par le contexte actuel de la refonte complète ordonnée des PAG communaux : étant donné que les **zones non affectées** ont disparu dans la réglementation relative aux nouveaux PAG, une grande partie des surfaces qui étaient situées dans ces zones ont fait l'objet d'un reclassement en **zone d'habitation** ou en **zone mixte** par les communes dans le cadre de la refonte précitée.

⁴⁵ En particulier, cette possibilité pourrait être mise en place à travers des subventions telles qu'elles sont accordées actuellement aux associations, ou sinon à travers l'instauration d'un système de compte épargne logement.

⁴⁶ Observatoire de l'habitat (2019), "Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016", Note n°22 de l'Observatoire de l'habitat.

La Chambre de Commerce salue les **élargissements des zones destinées à la construction de logements** qui se sont produits jusqu'en 2016, tout en espérant que ces élargissements ne sont que le début d'un processus visant une dynamisation future plus conséquente de l'offre de terrains à bâtir. Selon la Chambre de Commerce, des efforts supplémentaires en la matière sont en effet indispensables, étant donné que l'Observatoire de l'habitat observait, dans la note précitée, que les « *centres de développement et d'attraction* » (CDA) d'ordre moyen étaient très faiblement pourvus en terrains potentiellement disponibles pour l'habitat (Ettelbruck 8 hectares ; Diekirch 10 hectares ; Esch-sur-Alzette 16 hectares). Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette faible disponibilité semble néanmoins en contradiction avec la perspective de développement de long terme arrêtée par le PDAT pour ces pôles urbains.

Finalement, face à la problématique de **l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir sur le marché**, la Chambre de Commerce tient à souligner que la résolution de cette problématique passe, en deuxième lieu, nécessairement par une **mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat**, la majorité de ces derniers (64%) étant d'ailleurs détenus par des particuliers (cf. tableau n°3).

Tableau n°3 : Evolution de la répartition du potentiel foncier destiné à l'habitat (en hectares) selon le type de propriétaire (2013-2016)

Type de propriétaire	2013	2016
Personnes physiques (Part relative détenue)	2055 (75,6%)	1821 (64%)
Personnes morales (Part relative détenue)	442 (16,2%)	446 (15,7%)
Copropriétés (Part relative détenue)	données non disponibles	268 (9,4%)
Communes ou syndicats de communes (Part relative détenue)	160 (5,9%)	174 (6,1%)
Etat (Part relative détenue)	26 (0,9%)	23 (0,8%)
Fonds⁴⁷ (Part relative détenue)	27 (1%)	56 (2%)
SNHBM (Part relative détenue)	données non disponibles	56 ha (2%)
Propriétaires mixtes (Part relative détenue)	1 (0%)	0 (0%)
Propriétaires inconnus (Part relative détenue)	8 (0,3%)	1 (0%)
TOTAL	2719 (100%)	2846 (100%)

Sources : Notes n°20 et n°22 de l'Observatoire de l'Habitat.

Par rapport à la problématique précitée, la Chambre de Commerce ne peut que renvoyer à ses réflexions déjà exhaustivement formulées dans la **partie 2) des considérations transversales relatives aux quatre projets de PDS**, où elle a mis l'accent sur l'importance de lutter contre la rétention de terrains déjà réglementairement assignés à l'accueil de logements ou d'autres types de construction.

⁴⁷ A savoir le Fonds du Logement, le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau du Kirchberg et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall.

Considérations spécifiques par rapport au plan directeur sectoriel « logement »

Concernant le potentiel de l'instrument du PDS « logement » dans le contexte de la structure territoriale actuelle

De façon générale, et en ligne avec les indications formulées dans son exposé des motifs, l'objectif principal du PDS « logement » est de contribuer à la concrétisation d'une **répartition de la (croissance de la) population résidente** qui soit davantage conforme aux objectifs du PDAT de 2003.

En effet, suite à une croissance très soutenue de la population résidente sur la période 1990-2000, le PDAT de 2003 avait comme but de lutter contre le **déséquilibre qui caractérisait la structure territoriale** du Grand-Duché à l'époque : alors que presque la moitié des emplois nationaux était concentrée dans le centre urbain de la Ville de Luxembourg⁴⁸, c'étaient en revanche les communes rurales qui connaissaient les taux de croissance les plus importants de leur population, évolution qui conduisait *in fine* à une **contradiction entre le schéma de répartition de (la croissance de) l'emploi salarié et celui de (la croissance de) la population** au Grand-Duché.

Afin de lutter contre ce déséquilibre, le PDAT de 2003 introduisait le « **polycentrisme** » en tant que cadre de référence national pour l'organisation du développement urbain. Ce modèle prévoyait de rapprocher les lieux d'habitation des lieux de travail, en concentrant simultanément les activités économiques, le développement de l'habitat, mais aussi certaines infrastructures publiques essentielles au sein d'un **réseau de plusieurs « centres de développement et d'attraction » (CDA)** répartis de façon stratégique et équilibrée sur l'ensemble du territoire grand-ducal.

Depuis l'adoption du PDAT en 2003, le niveau de la population résidente a évidemment fait l'objet d'une évolution très importante. En revanche, en passant en revue la répartition spatiale (de la croissance) de la population à la lumière de l'objectif de concentrer cette dernière au sein des localités définies comme des « **centres de développement et d'attraction** » (CDA), la Chambre de Commerce se permet de constater que la répartition spatiale envisagée ne s'est pas encore réellement matérialisée (cf. tableau n°4).

Ainsi, d'après les calculs de la Chambre de Commerce, le fait le plus marquant (cf. tableau n°4) de la croissance démographique au Grand-Duché sur la période 2002-2019 semble avoir été le caractère persistant de la croissance démographique dans les communes rurales. Le rythme de croissance de la démographie a certes été hétérogène d'une commune rurale à l'autre, mais la croissance (+42,57%) du nombre total d'habitants résidant dans ces dernières a été, en termes relatifs, nettement supérieure à celle enregistrée dans les communes « CDA », à l'exception de la commune de Luxembourg (+52,90%). Il en résulte en 2019 une part relative de la population totale habitant dans ces communes (24,80%) qui a même très légèrement augmenté par rapport à 2002 (24,04%), tandis que des communes « CDA » comme Esch-sur-Alzette et celles de la « *Nordstad* » ont vu baisser leurs contributions respectives au total de la population.

⁴⁸ A ce titre, l'étude IVL de 2004 confirmait le rôle de principal pôle d'emploi de la commune de Luxembourg, en soulignant qu'environ 127.000 des 289.000 emplois fin 2002 (donc environ 44%) étaient localisés au sein de cette dernière.

Tableau n°4 : Répartition (de la croissance) de la population en fonction des différents types⁴⁹ de communes (2002-2019)

	Population au 1 ^{er} janvier 2002 (Part relative de la population totale)	Population au 1 ^{er} janvier 2019 (Part relative de la population totale)	Evolution 2002-2019
Commune de Luxembourg (CDA d'ordre supérieur)	77.965 (17,55%)	119.215 (19,41%)	+52,90% (+1,86%)
Commune d'Esch-sur-Alzette (CDA d'ordre moyen)	27.244 (6,13%)	35.382 (5,76%)	+29,87% (-0,37%)
Communes de Diekirch et d'Ettelbruck (CDA d'ordre moyen)	13.507 (3,04%)	15.914 (2,59%)	+17,82% (-0,45%)
CDA régionaux	76.328 (17,18%)	102.167 (16,64%)	+33,85% (-0,54%)
Communes urbaines / périurbaines	142.216 (32,02%)	188.964 (30,78%)	+32,87% (-1,24%)
Communes rurales	106.790 (24,04%)	152.252 (24,80%)	+42,57% (+0,76%)
TOTAL	444.050 (100%)	613.894 (100%)	+38,24% (/)

Source : STATEC (2019), Calculs de la Chambre de Commerce.

Compte tenu du contexte territorial passé en revue ci-dessus, la Chambre de Commerce estime en conséquence que le PDS « logement » constitue, de façon générale, un instrument clé pour soutenir la transition du Grand-Duché vers un **modèle plus durable de la répartition territoriale de sa population**. En particulier, son potentiel réside, en grande partie, dans sa capacité d'établir, à travers la définition de prescriptions écrites et graphiques, des **dispositions réglementaires juridiquement contraignantes** auxquelles les communes devront obligatoirement se conformer au niveau de leurs plans d'aménagement (PAG aussi bien que PAP). Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces caractéristiques font du PDS « logement » un véritable instrument de planification de long terme du schéma de répartition de la population, un instrument qui devrait, dans le meilleur des cas, être piloté de manière prospective face aux défis importants qui découleront de la forte croissance démographique attendue dans le futur (proche et à plus long terme).

Concernant la conformité du projet de PDS « logement » aux objectifs de l'aménagement du territoire

En premier lieu, dans une perspective plus transversale, la Chambre de Commerce se réjouit d'abord que le projet de PDS « logement » sous avis affiche une grande complémentarité avec les deux autres PDS relatifs au développement urbain, à savoir les PDS « transports » et « zones d'activités économiques ». En particulier, au niveau de l'accessibilité en matière de transport public et collectif, la Chambre de Commerce constate que le PDS « logement » est davantage en harmonie avec les infrastructures de transport collectif déjà existantes, mais elle reconnaît également que les considérations relatives à la planification future de la mobilité, arrêtée par le PDS « transports », ont été intégrées dans les réflexions relatives à la répartition territoriale des futures zones prioritaires d'habitation dans le pays.

⁴⁹ La typologie retenue des communes pour l'élaboration du tableau n°4 se base sur l'annexe 2 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » de 2014, malgré la décision du Conseil de Gouvernement de retirer ce dernier de la phrase procédurale au 28 novembre 2014. Ont ainsi été considérées comme « Communes urbaines / périurbaines » toutes les communes énumérées dans l'annexe 2 précitée, à l'exception des communes définies en tant que CDA. Conformément au projet de plan directeur sectoriel précité, toutes les communes non mentionnées dans l'annexe 2 ont été considérées comme des « Communes rurales », à l'exception des communes non mentionnées qui sont définies en tant que CDA d'ordre régional (Mémorial A – N°106 du 19 juin 2014).

Ainsi, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que la quasi-intégralité des zones prioritaires d'habitation sont dotées d'une **bonne accessibilité en matière de transport public et collectif**, étant donné qu'elles se situent à proximité immédiate d'une gare ou d'arrêts desservis par de nombreuses lignes de bus RGTR⁵⁰.

En comparant plus précisément les données relatives aux surfaces réservées par le projet de PDS « logement » sous avis avec celles du projet de 2014, la Chambre de Commerce constate d'ailleurs que le projet de PDS « logement » a fait l'objet d'une amélioration substantielle par rapport à 2014 (cf. tableau n°5).

Tableau n°5 : Evolution de la répartition des surfaces (en hectares) réservées à l'habitat en fonction des différents types de communes (2014-2019)

	Projet de PDS 2014	Projet de PDS 2019	Evolution (hectares)
Commune de Luxembourg (CDA d'ordre supérieur)	104,07	170,9	+66,83
Commune d'Esch-sur-Alzette (CDA d'ordre moyen)	0	42,5	+42,5
Communes de Diekirch et d'Ettelbruck (CDA d'ordre moyen)	0	0	/
CDA régionaux	44,52	87,4	+42,88
Communes urbaines / périurbaines	225,99	150	-75,99
Communes rurales	92,31	30,4	-61,91
TOTAL	466,89	481,2	+14,31

Sources : Projets de PDS « logement » de 2014 et 2019, Calculs de la Chambre de Commerce.

Tout d'abord, sur le fond, la Chambre de Commerce salue la progression de la surface réservée par le projet de PDS « logement » de 2019 (environ 481 hectares) par rapport à 2014 (environ 467 hectares), même si elle regrette dans un même temps que la révision à la hausse des surfaces n'a pas fait l'objet de davantage d'ambition. En parallèle, la Chambre de Commerce reconnaît que les chiffres doivent en partie être nuancés : ainsi, elle note qu'un projet d'environ 27 hectares, qui était prévu par le projet de PDS de 2014 dans la commune de Kehlen, est bien en cours d'être réalisé par la SNHBM⁵¹, malgré la disparition statistique du projet dans le projet de PDS « logement » sous avis.

En revanche, la Chambre de Commerce considère que la **répartition spatiale des zones prioritaires d'habitation** du projet de PDS « logement » de 2019 (cf. tableau n°5) est nettement plus conforme avec les objectifs de l'aménagement du territoire qu'en 2014. Ainsi, la Chambre de Commerce reconnaît la volonté de réduire la pression démographique dans le milieu rural, une motivation conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire qui se traduit notamment par une baisse notable des surfaces réservées (-61,91 hectares) au sein de ce dernier.

Parallèlement, toujours concernant la **répartition spatiale des zones prioritaires d'habitation**, la Chambre de Commerce comprend, d'un côté, la motivation affichée du Gouvernement de limiter en partie la croissance démographique de certaines communes urbaines situées à proximité immédiate des « *centres de développement et d'attraction* » (CDA), étant donné que la perte de surfaces précitée dans ces communes est, de l'autre côté, compensée par une réservation accrue de surfaces dans les communes « CDA ». Répartir la population aux endroits les plus appropriés est un objectif central de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché, et la Chambre de Commerce est d'avis que

⁵⁰ Le RGTR (« Régime Général des Transports Routiers ») est un des 5 opérateurs de transports publics au Grand-Duché de Luxembourg et exploite les lignes régionales par autobus.

⁵¹ Voir : <https://snhbm.lu/elmen-un-nouveau-quartier-pour-la-commune-de-kehlen/>

l'objectif d'un **développement urbain concentrique à plus forte densité** ne pourra être atteint qu'à condition de canaliser efficacement la croissance démographique dans les villes et centres urbains du pays.

De ce fait, la Chambre de Commerce ne peut que se réjouir que le projet de PDS « logement » de 2019, comparativement à celui de 2014, soit de nature à renforcer la centralité résidentielle des pôles urbains d'Esch-sur-Alzette et de la « *Nordstad* », tout en procédant également à une réservation accrue de surfaces dans la commune de Luxembourg (cf. tableau n°6).

Tableau n°6 : Evolution de la répartition des surfaces (en hectares) réservées à l'habitat dans les communes concernées (2014-2019)

Commune	Type de commune	Projet de PDS 2014	Projet de PDS 2019	Evolution (hectares)
Bertrange	dominante urbaine	0	7,3	+7,3
Betzdorf	dominante rurale	16,46	0	-16,46
Biwer	dominante rurale	0	9,1	+9,1
Contern	dominante urbaine	41,43	15,2	-26,23
Dudelange	CDA régional	23,01	21,9	-1,11
Erpeldange-sur-Sûre	dominante urbaine	0	56,7	+56,7
Esch-sur-Alzette	CDA d'ordre moyen	0	42,5	+42,5
Hesperange	dominante urbaine	17,3	9,4	-7,9
Käerjeng	dominante urbaine	17,04	0	-17,04
Kayl	dominante urbaine	70,12	28,2	-41,92
Kehlen	dominante rurale	27,11	0	-27,11
Leudelange	dominante urbaine	27,65	0	-27,65
Lorentzweiler	dominante urbaine	14,24	14,2	-0,04
Luxembourg	CDA d'ordre supérieur	104,07	170,9	+66,83
Mamer	dominante urbaine	0	8,6	+8,6
Mersch	CDA régional	0	23	+23
Mondorf-les-Bains	dominante rurale	27,18	0	-27,18
Pétange	dominante urbaine	0	10,4	+10,4
Redange-sur-Attert	CDA régional	18,12	0	-18,12
Roeser	dominante rurale	21,56	21,3	-0,26
Sanem	dominante urbaine	38,21	0	-38,21
Steinfort	CDA régional	3,39	9,5	+6,11
Wiltz	CDA régional	0	33	+33
TOTAL	/	466,89	481,2	+14,31

Source : Projets de PDS « logement » de 2014 et 2019, Calculs de la Chambre de Commerce.

En particulier, concernant la « *Nordstad* », alors que le projet de PDS 2019 ne réserve pas de surfaces dans les communes d'Ettelbruck et de Diekirch (CDA d'ordre moyen), la Chambre de Commerce observe que cette omission doit être nuancée : ainsi, le PDS réserve dorénavant un nombre important de surfaces dans la commune d'Erpeldange-sur-Sûre (+56,7 hectares). La Chambre de Commerce estime que cette décision sera de nature à favoriser l'importance résidentielle de la « *Nordstad* », et elle ne peut qu'espérer que cette convergence progressive vers une vraie agglomération se traduira également par une coopération encore accrue entre les communes concernées.

Concernant l'insuffisance du niveau d'ambition du PDS « logement »

Compte tenu de l'hypothèse qu'une demande (potentielle en logement) d'environ 5.600 à 7.500 unités par an s'adressera au Luxembourg durant les prochaines années, la Chambre de Commerce ne peut que déplorer le manque d'ambition affiché par le projet de PDS « logement » sous avis, même si l'importance de la surface réservée a fait l'objet d'une révision à la hausse comparativement à 2014. Ainsi, étant donné que l'exposé des motifs indique que

(seulement) près de 20.360 logements pourront être construits « à terme » sur les 481 hectares réservés, la Chambre de Commerce estime que le projet de PDS sous avis ne sera, en l'état actuel, pas de nature à significativement améliorer la problématique actuelle du logement.

En outre, elle déplore que **l'impact du projet de PDS « logement » sur le potentiel foncier destiné à l'habitat** n'ait pas fait l'objet d'indications (cf. tableau n°2).

En effet, la Chambre de Commerce tient à rappeler que dans le cadre de la refonte complète des PAG communaux, certaines communes ont déjà, en partie, transposé les zones superposées arrêtées par le présent projet de PDS, ce qui est notamment le cas pour la commune de Luxembourg. Ainsi, la Chambre de Commerce tient à souligner que les données publiées par l'Observatoire de l'habitat⁵² dans le cadre de sa note n°22 (cf. tableau n°2) tenaient déjà compte du nouveau PAG de la commune du Luxembourg, ce qui voudrait donc dire qu'un nombre important des surfaces réservées par le présent PDS (pour la commune de Luxembourg) étaient déjà intégrées dans les données relatives au potentiel foncier publiées.

En revanche, dans d'autres cas, la Chambre de Commerce estime que le PDS sous avis aura un impact positif sur les données précitées relatives au potentiel foncier : avant l'entrée en procédure du PAG de la commune d'Esch-sur-Alzette en 2019, le site « Crassier et Lentille Terres Rouges » était par exemple encore classé en « zone de terrains à étude ». Finalement, à défaut de données, la Chambre de Commerce se trouve dans l'incapacité d'évaluer avec exactitude l'impact sur le potentiel foncier destiné à l'habitat pour l'ensemble des projets prévus dans l'annexe 1 du projet de PDS sous avis.

Commentaire des articles

Concernant les articles 3 et 5

La Chambre de Commerce note, d'un côté, que l'article 2, point 2, définit la notion de « *projet destiné principalement à l'habitat* », en précisant qu'il faut entendre par cette notion « *tout projet de développement d'une zone contribuant à l'augmentation de l'offre diversifiée de **logements abordables** qui est à développer de façon cohérente avec les structures urbaines existantes* ».

De l'autre côté, la Chambre de Commerce note que l'article 5 précise que « *les projets destinés principalement à l'habitat doivent promouvoir le développement de **logements à coût modéré** dans un but d'atteindre une mixité sociale* ».

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère ses critiques relatives au manque de définitions claires quant à la problématique du logement, critiques déjà formulées dans ses publications⁵³ antérieures. En effet, la Chambre de Commerce tient à rappeler que la législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme de « logement social », mais celui de « logement à coût modéré » ou encore de « logement subventionné », les deux notions étant définies sur la base de la situation financière des ménages. La distinction entre logement dit « social » et logement « normal » est donc établie par des normes réglementaires, le logement devenant « social » en fonction des bénéficiaires. Pour plus de clarté dans le débat, la Chambre de Commerce souhaite qu'une **définition claire et précise** du logement « social » soit établie.

⁵² Observatoire de l'habitat (2019), « *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016* », Note n°22 de l'Observatoire de l'habitat.

⁵³ Chambre de Commerce du Luxembourg (2018), « *Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovant* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°20 de la Chambre de Commerce du Luxembourg, novembre 2018.

Concernant l'article 7

Au niveau de l'application de l'article 7, s'agissant des 30% de la surface construite brute qui doivent être destinés à la réalisation de logements à coût modéré / de logements locatifs visés par les articles 27 à 30^{ter} de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement⁵⁴, la Chambre de Commerce estime, lors de la construction de logements par des promoteurs privés, que cette surface pourrait être compensée en offrant la possibilité aux promoteurs privés d'augmenter la densité des logements pour leurs constructions. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette mesure serait d'ailleurs en conformité avec la finalité des « *projets destinés principalement à l'habitat* » de promouvoir un urbanisme faiblement consommateur de surfaces au sol et en ressources.

Concernant l'article 9

Au niveau de l'application de l'article 9, la Chambre de Commerce estime que le droit de préemption ne devrait pas être appliqué à des projets pour lesquels des promoteurs privés ont déjà entamé des procédures de lotissement. Alternativement, la Chambre de Commerce propose que les promoteurs privés se voient offrir une compensation si l'Etat ou les communes font valoir leur droit de préemption.

⁵⁴ Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°16 du 27 février 1979).

S'agissant du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »

Considérations générales concernant les zones d'activités économiques

La question du **développement territorial durable de long terme** du Luxembourg est actuellement au cœur du débat socio-économique de notre pays, notamment dans le cadre des discussions autour de la croissance dite « qualitative ».

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle que le développement durable est constitué de trois piliers, à savoir l'économique, le social et l'environnemental, tout en soulignant que ces piliers doivent être abordés de concert. Or, elle constate, dans certains cas, un **déséquilibre entre les aspects économiques et environnementaux**, comme en témoignent les récents débats relatifs à certains **projets d'investissements industriels d'envergure**, des débats ayant largement thématiqué des apparentes « externalités négatives » sans pour autant dévoiler les nombreux effets multiplicateurs positifs et multiformes de chaque projet.

Selon la Chambre de Commerce, cette vision déséquilibrée de l'intérêt général semble d'ailleurs également être, en partie, la résultante d'une perception biaisée de **l'ampleur de la consommation du sol** associée à l'implantation de certaines nouvelles entreprises (industrielles), une critique omniprésente qui, aux yeux de la Chambre de Commerce, doit cependant être relativisée (cf. tableau n°7).

Tableau n°7 : Evolution de la répartition des « zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (en hectares) » dans les PAG de l'ensemble des communes (2010-2016)

	2010	2013	2016	Evolution 2010-2016
Zones d'habitation (Potentiel foncier)	10039 (2368)	10191 (2356)	10524 (2508)	+4,8% (+5,9%)
Zones mixtes (Potentiel foncier)	3265 (444)	3272 (484)	3492 (451)	+6,9% (+1,5%)
Zones d'activités (Potentiel foncier)	3939 (944)	3946 (923)	4023 (896)	+2,1% (-5%)
Zones non affectées / Zones de réserve (Potentiel foncier)	2103 (1314)	1950 (1197)	1363 (793)	-35,1% (-39,6%)
Zones de bâtiments et d'équipements publics (Potentiel foncier)	3285 (442)	3260 (469)	2460 (435)	-25,1% (-1,5%)
Autres zones (zones d'aérodrome, zones de gares ferroviaires, etc.) (Potentiel foncier)	/ (/)	/ (/)	1638 (197)	/ (/)
Zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (Potentiel foncier)	22631 (5513)	22619 (5429)	23499 (5280)	+3,8% (-4,2%)

Sources : Notes n°18, n°20 et n°22 de l'Observatoire de l'Habitat

Ainsi, d'après les données publiées par l'Observatoire de l'habitat dans le cadre des notes relatives au potentiel foncier destiné à l'habitat, il ressort que la **surface totale classée en « zones d'activités » dans l'ensemble des PAG communaux** a connu une croissance très modérée dans le passé récent, avec une progression marginale de la surface totale d'environ +2,1% (à savoir +84 hectares) sur la période 2010-2016. Pour l'année 2016, la note

n°22 de l'Observatoire de l'habitat⁵⁵ indiquait ainsi que la surface totale classée en « zone d'activités » dans les PAG communaux se chiffrait à 4.023 hectares, ce qui représentait donc environ 17% de l'ensemble des surfaces des « zones urbanisées ou destinées à être urbanisées » (environ 23.499 hectares) et seulement 1,5% de la superficie totale (environ 258.600 hectares) du territoire grand-ducal.

Alors que la Chambre de Commerce considère donc, d'une part, que les statistiques précitées permettent de nuancer les affirmations selon lesquelles le Grand-Duché ne disposerait plus de **surfaces suffisantes pour accueillir certains domaines d'activités sur son territoire**, elle estime, d'autre part, que le débat social actuel tend aussi à sous-estimer l'impact favorable de l'étude « Troisième Révolution Industrielle » sur le plan des **considérations urbanistiques**⁵⁶.

Ainsi, la Chambre de Commerce rappelle que certaines nouvelles **zones d'activités économiques** ont été aménagées de façon à garantir une **utilisation rationnelle accrue du sol**, comme par exemple dans le cas du « Luxembourg Automotive Campus » situé dans la commune de Bissen⁵⁷. Sur le site précité, les considérations urbanistiques plus durables se sont notamment traduites par la mise en place d'infrastructures collectives pour les entreprises implantées, comme par exemple des laboratoires et structures de recherche, des salles de conférences ainsi que des espaces de restauration communs, mais également à travers la construction d'un parking unique et collectif répondant aux principes de l'économie circulaire. En parallèle, les objectifs du Grand-Duché en termes de **transition énergétique** ont également été pris en compte, une ambition qui s'est traduite en particulier par la mise en place d'installations photovoltaïques et d'installations de ravitaillement permettant l'approvisionnement en carburants alternatifs⁵⁸.

La Chambre de Commerce plaide donc en faveur d'une vision plus équilibrée de l'intérêt général dans le futur, étant donné qu'elle considère que les zones d'activités économiques relèvent d'une importance cruciale dans le contexte actuel.

La Chambre de Commerce estime ainsi encore en premier lieu que les zones d'activités économiques (et donc, *in fine*, le PDS « zones d'activités économiques ») sont essentielles dans le contexte de **la stratégie de diversification économique du pays**, cette dernière reposant notamment sur le développement de cinq secteurs prioritaires⁵⁹. Ainsi, et compte tenu du caractère modeste des résultats relatifs au degré de diversification de l'économie luxembourgeoise⁶⁰ mises en avant par le dernier Bilan Compétitivité 2018⁶¹, la Chambre de Commerce souligne que le développement de ces nouvelles niches de croissance à haute valeur ajoutée ne pourra être accéléré qu'à condition de réserver suffisamment de surfaces pour permettre un développement durable de ces activités.

De plus, la Chambre de Commerce attribue également une importance prioritaire aux zones d'activités économiques en raison de leur caractère indispensable pour le

⁵⁵ Observatoire de l'habitat (2019), « *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016* », Note n°22 de l'Observatoire de l'habitat.

⁵⁶ La Chambre de Commerce se réfère ici au processus de réflexion prospectif de la « Troisième Révolution Industrielle », initié par le Ministère de l'Économie en collaboration avec la Chambre de Commerce et IMS Luxembourg, étude stratégique dans le cadre de laquelle le Grand-Duché s'est fixé des objectifs ambitieux pour accélérer la transition écologique / énergétique de l'économie.

⁵⁷ Annette WELSCH (2019), « *Etienne Schneider : Auf dem Weg zur Hightech-Wirtschaft* », Article Luxemburger Wort (24.07.2019).

⁵⁸ A savoir des carburants ou sources d'énergie qui servent, au moins partiellement, de substituts aux carburants fossiles dans l'approvisionnement énergétique des transports et qui peuvent contribuer à la décarbonisation de ces derniers.

⁵⁹ Pour rappel, ces cinq secteurs sont : les technologies de l'information et de la communication (TIC), les technologies de l'espace, la logistique, les sciences et technologies de la santé et les écotecnologies.

⁶⁰ Voir : <https://www.cc.lu/fr/actualites/detail/accelerer-le-developpement-des-nouvelles-niches-de-croissance/>

⁶¹ Observatoire de la Compétitivité (2018), « Bilan Compétitivité 2018 – Tenir bon dans une période turbulente », N°34.

développement du **secteur industriel**, ce dernier étant un des secteurs clés dans le **contexte actuel de la stagnation de la productivité** au Luxembourg. Se rapprocher des nouvelles frontières technologiques est de plus en plus important pour renforcer la croissance de la productivité des économies, et l'industrie, qui est un des **moteurs de l'innovation**, permet de progresser en ce sens. Ainsi, la Chambre de Commerce rappelle que les entreprises industrielles, qui sont à l'origine d'environ 63% des dépenses de R&D du secteur privé luxembourgeois⁶², ont également un rôle prépondérant dans l'écosystème de recherche-développement et innovation (RDI). A noter par ailleurs que les innovations générées par le secteur industriel se conjuguent aussi le plus souvent avec une **plus grande efficacité environnementale**, ce qui est particulièrement vrai si ce progrès technologique se manifeste dans le domaine de l'énergie ou celui de l'économie circulaire, à savoir deux piliers clé de l'étude prospective de la « Troisième Révolution Industrielle » précitée.

D'un point de vue de l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce estime de surcroît que la **répartition spatiale des zones d'activités** a également un impact notable sur le **schéma de répartition de (la croissance de) l'emploi salarié** au Grand-Duché. Par conséquent, elle considère que cette caractéristique ne peut qu'être de nature à souligner également l'importance du **PDS « zones d'activités économiques »** qui, à travers sa capacité à concentrer certaines activités économiques aux endroits les plus appropriés du territoire national, constitue un instrument fondamental pour orienter la répartition de l'emploi dans un sens plus conforme avec le principe du « **polycentrisme** » arrêté par le PDAT de 2003.

En dernière lieu, et conformément aux positions déjà formulées dans des publications⁶³ antérieures, la Chambre de Commerce considère que le sujet des zones d'activités économiques devrait aussi englober des considérations en matière d'aménagement du territoire et d'organisation de l'espace qui dépassent les frontières luxembourgeoises. Plus précisément, la Chambre de Commerce se réfère ici au concept des « **zones d'activités économiques transfrontalières** ». Alors que la Chambre de Commerce est bien consciente du fait que la réalisation future éventuelle de telles zones demeure, pour le moment, encore largement tributaire de l'évolution future du cadre réglementaire européen⁶⁴, elle ne peut qu'inviter les autorités publiques nationales compétentes à déjà déployer les efforts nécessaires en vue de discuter de la faisabilité concrète de tels projets de co-développement « win-win » avec les pays limitrophes.

Considérations spécifiques par rapport au plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »

Concernant le niveau d'ambition du PDS « zones d'activités économiques »

Concernant le projet de PDS « zones d'activités économiques » sous avis, la Chambre de Commerce estime que ce dernier se caractérise par un **manque d'ambition certain**. En particulier, alors que le projet de PDS afférent de 2014 prévoyait encore une hausse des surfaces allouées aux zones d'activités économiques à hauteur de 604 hectares (cf. tableau n°8), la Chambre de Commerce s'étonne que la hausse précitée des surfaces a fait l'objet **d'une importante révision à la baisse** (455,7 hectares) dans le cadre du projet de PDS sous

⁶² Fondation IDEA (2017), « *Recherche, Développement et Innovation : le Luxembourg "au milieu du gué"* », Idée du mois N°18.

⁶³ Chambre de Commerce du Luxembourg (2018), « *Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovante* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°20 de la Chambre de Commerce du Luxembourg.

⁶⁴ A savoir, en l'occurrence, de l'évolution de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier, proposition législative publiée le 29 mai 2018. (Voir : [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0198\(COD\)&l=FR](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0198(COD)&l=FR)).

avis. Ainsi, alors que le projet de PDS de 2014 arrêta concrètement 9 nouvelles zones d'activités (spécifiques) nationales à l'échelle du territoire grand-ducal (164 hectares) à l'époque, le projet de PDS de 2019 ne désigne que 2 nouvelles zones d'activités (spécifiques) nationales, en prévoyant parallèlement des extensions pour 2 zones d'activités économiques nationales déjà existantes (71,7 hectares). Quant aux zones d'activités économiques régionales, le projet de PDS sous avis désigne 16 nouvelles zones (contre 15 en 2014) et prévoit des extensions pour 6 zones déjà existantes (contre 5 en 2014), des efforts néanmoins insuffisants pour empêcher un repli (-56 hectares) au niveau de la surface réservée, cette dernière passant de 440 hectares en 2014 à 384 hectares dans la présente version du projet de PDS « zones d'activités économiques ».

Tableau n°8 : Evolution des hausses de surfaces prévues (en hectares) par les projets de PDS à travers l'extension de zones existantes / à travers la désignation de nouvelles zones (2014-2019)

Type de zone	Projet de PDS 2014	Projet de PDS 2019	Evolution 2014 – 2019
ZAE nationales / ZAE spécifiques nationales	164	71,7	-56,2%
ZAE régionales	440	384	-12,7%
TOTAL	604	455,7	-24,5%

Sources : Projets de PDS « zones d'activités économiques », Calculs de la Chambre de Commerce.

En même temps, la Chambre de Commerce reconnaît que la révision à la baisse précitée des surfaces doit, en partie, être nuancée. Ainsi, la Chambre de Commerce constate qu'une partie de la révision à la baisse (55 hectares) par rapport à 2014 est due à la proposition du Gouvernement de ne pas reprendre des zones d'activités spécifiques nationales « **réserve et approvisionnement énergétique** » dans le projet de PDS sous avis, ceci conformément à son annonce dans l'accord de coalition 2018-2023 de décider ultérieurement de la suite à donner aux projets de dépôts pétroliers après une analyse / évaluation détaillée des besoins en capacité de stockage sur le territoire.

Néanmoins, **le niveau d'ambition** du PDS sous avis reste insuffisant, un manque d'ambition qui se traduit notamment par la suppression totale⁶⁵ ou la réalisation seulement partielle de certains projets encore prévus dans la version de 2014 du projet de PDS, ce que la Chambre de Commerce regrette, et ce d'autant plus que l'exposé des motifs ne fournit aucune explication.

La Chambre de Commerce déplore, de façon générale, le **manque de transparence relatif aux réflexions sous-jacentes** qui ont été menées. En effet, alors qu'une estimation des besoins futurs en surfaces faisait bien l'objet d'une publication en 2014 dans le cadre d'un document technique propre au projet de PDS, il n'en est pas de même en 2019, sachant qu'aucun document technique n'a été publié et que l'exposé des motifs du projet de PDS sous avis reste muet quant à la demande de terrains future anticipée par le Gouvernement. De façon analogue, et contrairement au projet de PDS de 2014 où un recensement du nombre d'hectares de surfaces (construits et non construits) classés en « zone d'activité » fût présenté, même si cet inventaire datait déjà de 2005-2006, la Chambre de Commerce s'étonne qu'un tel diagnostic fasse défaut pour le présent projet de PDS sous avis. En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, il aurait été essentiel de disposer d'un tel inventaire actualisé des

⁶⁵ Ainsi, la Chambre de Commerce note que certaines zones d'activités semblent avoir été totalement supprimées dans la présente version du projet de PDS, comme par exemple la zone d'activité nationale dénommée « Luxembourg/Hollerich » (15 hectares) dans la commune de Luxembourg, la zone d'activité nationale dénommée « Marnach » (5 hectares) dans la commune de Clervaux, ou encore les zones d'activités régionales « Angelsberg » (14 hectares), « Colmar-Berg » (8 hectares), « Kehlen » (12 hectares) et « Junglinster » (15 hectares), situées respectivement dans les communes de Fischbach / Colmar-Berg / Kehlen / Junglinster.

surfaces ainsi que du potentiel foncier disponible **pour l'ensemble des types de zones d'activités économiques**⁶⁶, étant donné qu'elle estime qu'un tel état des lieux de l'existant devrait constituer le point de départ de tout type de réflexion relatif à la planification future du territoire.

Concernant la conformité de la répartition des surfaces arrêtée par le projet de PDS « zones d'activités économiques » avec les objectifs de l'aménagement du territoire

D'un point de vue de l'aménagement du territoire, le PDS « zones d'activités économiques », tout comme les autres PDS, a comme objectif général de contribuer à la concrétisation du modèle de développement territorial arrêté par le PDAT de 2003, à savoir le « **polycentrisme** ». Ce dernier prévoyait en effet de rapprocher les lieux d'habitation des lieux de travail en concentrant simultanément les activités économiques, le développement de l'habitat, mais aussi certaines infrastructures publiques essentielles au sein d'un **réseau de plusieurs « centres de développement et d'attraction » (CDA)** répartis de façon stratégique et équilibrée sur l'ensemble du territoire grand-ducal.

De façon générale, alors que la mission principale du PDS « logement » est de contribuer à la concrétisation d'une **répartition de la (croissance de la) population résidente** plus conforme avec le « **polycentrisme** », le PDS « zones d'activités économiques » a, en partie, comme but de faire de même au niveau du **schéma de répartition de (la croissance de) l'emploi salarié** au sein du Grand-Duché.

Après une analyse comparative des données relatives à la **répartition de la hausse de surface** prévue pour les zones d'activités économiques nationales (cf. tableau n°9), la Chambre de Commerce note que la répartition arrêtée est conforme avec les objectifs de l'aménagement du territoire⁶⁷, même si la hausse des surfaces se limite à la région d'aménagement « *Sud* ». Ainsi, alors que la Chambre de Commerce se réjouit en particulier du fait que tous les projets d'extension / tous les nouveaux projets se situent à proximité immédiate d'une autoroute, elle note aussi avec satisfaction que les PDS « zones d'activités économiques » et « transports » sont de nature à se compléter mutuellement, étant donné que le dernier prévoit aussi un nombre conséquent de projets d'infrastructures dans la région d'aménagement « *Sud* ». En revanche, la Chambre de Commerce tient néanmoins à souligner que les zones d'activités économiques de type national pourront seulement contribuer, dans une faible mesure, à faire converger le pays vers une **organisation territoriale plus polycentrique**, étant donné la faible envergure (71,7 hectares) de la hausse de surface prévue.

⁶⁶ A savoir donc pour les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités économiques régionales, mais également pour les zones d'activités économiques communales.

⁶⁷ Ainsi, alors que les projets d'extension « *Bettembourg/Dudelange (Wolser - extension ouest)* » (11,2 hectares) et « *Sanem (Gadderscheier-ouest)* » (16 hectares) se situent à proximité immédiate des communes CDA Esch-sur-Alzette et Dudelange, il en est de même pour les nouveaux projets « *Ehlerange (Crassier)* » (34,7 hectares) et « *Dudelange (Koibestrachen)* » (9,8 hectares) respectivement.

Tableau n°9 : Evolution de la répartition des hausses de surfaces (en hectares) prévues par les projets de PDS à travers l'extension de zones nationales existantes / à travers la désignation de nouvelles zones nationales (2014-2019)

Région d'aménagement	Projet de PDS 2014	Projet de PDS 2019	Evolution 2014 – 2019
Sud	92	71,7	-28,2%
Centre-Sud	67	/	-100%
Centre-Nord	/	/	/
Est	/	/	/
Ouest	/	/	/
Nord	5	/	-100%
TOTAL	164	71,7	-56,28%

Sources : Projets de PDS « zones d'activités économiques », Calculs de la Chambre de Commerce.

Il n'en est, par contre, pas de même pour les zones d'activités de type régional, étant donné que le présent projet de PDS 2019 prévoit une augmentation (comparativement) plus conséquente (d'environ 384 hectares) de la surface pour ce type de zone d'activité (cf. tableau n°10). Concernant ces zones régionales, malgré le manque d'ambition au niveau de l'importance des surfaces déjà cité *supra*, la Chambre de Commerce constate que la **répartition arrêtée** semble conforme aux les objectifs de l'aménagement du territoire. Ainsi, elle se réjouit particulièrement du fait que la région d'aménagement « *Centre-Nord* » a été priorisée. La poursuite des efforts de décentralisation par le biais d'investissements publics en vue d'accélérer le développement de la « **Nordstad** » est l'une des priorités de l'accord de coalition 2018-2023, ce qui se traduit clairement dans les projets de PDS sous avis. En particulier, alors que le projet de PDS « logement » est déjà de nature à renforcer la centralité résidentielle⁶⁸ de la « *Nordstad* », il a aussi été veillé à ne pas négliger le développement des activités économiques, étant donné que le projet de PDS « zones d'activités économiques » prévoit parallèlement un projet de zone d'activité « Erpeldange/Diekirch (Fridhaff) » d'environ 59,1 hectares.

Tableau n°10 : Evolution de la répartition des hausses de surfaces (en hectares) prévues par les projets de PDS à travers l'extension de zones régionales existantes / à travers la désignation de nouvelles zones régionales (2014-2019)

Région d'aménagement	Projet de PDS 2014	Projet de PDS 2019	Evolution 2014 – 2019
Sud	46	33	-28,2%
Centre-Sud	117	99,9	-14,6%
Centre-Nord	67	84,8	+26,5%
Est	117	86,2	-26,3%
Ouest	39	32	-17,9%
Nord	54	48,1	-10,9%
TOTAL	440	384	-12,7%

Sources : Projets de PDS « zones d'activités économiques », Calculs de la Chambre de Commerce.

Enfin, alors que la Chambre de Commerce déplore que le nombre d'hectares de terrains réservés pour les zones d'activités économiques a baissé dans les cinq autres régions d'aménagement comparativement à 2014 (cf. tableau n°10), elle reconnaît en même temps qu'un nombre important de projets prévus dans ces régions seront effectivement de nature à renforcer la centralité de certains « **centres de développement et d'attraction** » (CDA) y situés⁶⁹. En même temps, la Chambre de Commerce constate par ailleurs que la majorité des

⁶⁸ A savoir notamment à travers la réservation d'une surface de 56,7 hectares dans la commune d'Erpeldange-sur-Sûre pour des projets destinés principalement à l'habitat.

⁶⁹ A savoir en particulier les projets d'extension « *Grevenmacher (Potaschbiert)* » (32,1 hectares), « *Redange-sur-Attert* » (6,8 hectares), « *Grass* » (7,5 hectares), mais aussi les nouveaux projets « *Luxembourg Boulevard Merl* » (24,7 hectares), « *Luxembourg/Strassen* » (22 hectares), « *Mersch (Mierscherbiert)* » (20,3 hectares), « *Echternach (Schmatzuecht)* » (6,2 hectares) ou encore le projet « *Fischbach/Clervaux* » (14,1 hectares).

zones d'activités régionales, et en particulier celles d'une envergure importante, se situent à proximité immédiate d'un axe routier majeur, une mesure que la Chambre de Commerce salue.

Concernant l'omission de dispositions relatives à des cofinancements étatiques éventuels pour la réalisation pratique des zones d'activités

Dans la partie écrite du projet de **PDS « logement »**, l'article 6 du projet dispose que « *des **conventions de coopération** au sens de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire peuvent être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés principalement à l'habitat* ».

La Chambre de Commerce s'étonne de l'omission de telles dispositions relatives à l'instrument des conventions de coopération territoriale Etat-communes dans la partie écrite du projet de **PDS « zones d'activités économiques »**.

En effet, la Chambre de Commerce rappelle que l'absence de dispositions quant au principe du cofinancement étatique de certaines zones d'activités avait déjà été critiquée par le Syvicol⁷⁰ en 2014. Plus précisément, alors que le document technique relatif aux projets de PDS de 2014 fournissait quelques indications explicatives⁷¹, la partie écrite du projet de PDS ne contenait cependant pas de dispositions précises et fiables quant au principe et à l'envergure du cofinancement de certaines zones d'activités.

Par conséquent, pour des raisons de clarté, la Chambre de Commerce souhaite l'ajout de dispositions relatives aux conventions de coopération territoriale Etat-communes dans la partie écrite du projet de **PDS « zones d'activités économiques »**, tout en recommandant qu'un dispositif de cofinancement soit également introduit dans ces conventions. De surcroît, la Chambre de Commerce propose qu'en cas de conclusion d'une telle convention, l'Etat conditionne le **montant de ces cofinancements** à la vitesse avec laquelle les communes concernées entament les travaux de modifications afférents de leurs PAG.

Commentaire des articles

Concernant l'article 3 et les objectifs du PDS « zones d'activités économiques »

La Chambre de Commerce note que le PDS « zones d'activités économiques », conformément à l'article 3, point 3 de sa partie écrite, a comme objectif de « *restreindre la possibilité pour les communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal* », le tout conformément à l'article 1, paragraphe 2, point 12 de la Loi du 17 avril 2018.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que le PDS « zones d'activités économiques », conformément à l'article 3, point 4, a également comme objectif de « *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 tant que "zone verte"* », le tout conformément à l'article 1, paragraphe 2, point 13 de la Loi du 17 avril 2018.

⁷⁰ Syvicol (2014), « Projets de plans directeurs sectoriels « Logement », « Paysages », « Transports » et « Zones d'activités économiques » », avis adopté par le comité du Syvicol lors de sa réunion du 29 septembre 2014.

⁷¹ Ainsi, le document indiquait que le financement des zones nationales serait assuré par l'Etat, tout en précisant que ce dernier participerait dans le financement des zones régionales du type 1 et qu'il pourrait participer dans le financement des zones régionales du type 2.

Concernant la **gouvernance de la politique d'aménagement du territoire**, la Chambre de Commerce se permet de rappeler qu'elle est en faveur d'un rôle prépondérant du **niveau national** par rapport au **niveau communal** dans le pilotage général de cette politique, étant donné qu'une telle configuration serait de nature à garantir une meilleure définition de l'intérêt général national, tout en assurant une gestion plus centralisée et efficace de la charge administrative y relative.

En revanche, la Chambre de Commerce estime que le **niveau national**, pour des raisons de transparence, doit s'appuyer sur des critères objectifs lors de la prise de certaines décisions, comme par exemple dans le cadre de la décision (article 3, point 4) de reclasser une zone d'activité économique communale donnée en « zone verte », ou encore lors de la décision (article 3, point 3) de refuser la demande de la part d'une commune qui souhaite procéder à l'extension d'une zone d'activité économique communale existante / à la désignation d'une nouvelle zone d'activité économique communale. Dans la partie écrite du PDS « zones d'activités économiques », la Chambre de Commerce observe qu'un certain nombre de critères a bien fait l'objet d'une énumération⁷², mais elle déplore qu'il demeure toujours une marge d'interprétation substantielle quant au seuil à partir duquel ces critères seront considérés comme étant respectés.

Ainsi, de façon générale, afin d'apporter **davantage de clarté dans les débats nationaux en termes d'aménagement du territoire**, la Chambre de Commerce propose que le Gouvernement procède à l'élaboration d'une « **typologie générale et officielle des communes** » dans le contexte de la politique d'aménagement du territoire, une typologie qui pourrait servir de critère objectif dans le contexte de certaines décisions urbanistiques du niveau national. Concrètement, alors que les communes dites « CDA » furent déjà définies dans le PDAT de 2003, la Chambre de Commerce estime que l'élaboration d'une telle typologie pourrait être une occasion parfaite pour attribuer un « *statut en matière d'aménagement du territoire* » à toutes les communes du pays. Ainsi, il s'agirait en particulier de définir quelles seraient précisément les communes « à dominante rurale » et quelles seraient les communes « à dominante urbaine ou périurbaine » dans le pays, étant donné que ces termes sont fréquemment employés au sein de l'exposé des motifs sans pour autant être définis dans la partie écrite du projet de PDS. Pour cette classification, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement pourrait notamment s'inspirer de l'article 10 ainsi que de l'annexe 2 de la partie écrite du projet de PDS « transports » de 2014⁷³.

Concernant l'article 4, paragraphe 2, ainsi que l'article 5, paragraphe 2

L'article 4, paragraphe 2, spécifie que « *les communes ne peuvent désigner une zone d'activités économiques nationale ou une zone d'activités spécifiques nationale ou procéder à une extension d'une zone d'activités économiques nationale ou d'une zone d'activités spécifiques nationale 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"* ».

Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 2 indique que « *les communes ne peuvent désigner une nouvelle zone d'activités économiques régionale ou procéder à une extension d'une zone d'activités économiques régionale dans le cadre de leur plan d'aménagement général sans*

⁷² A savoir à l'article 3, point 4, pour les décisions relatives à des reclassements de zones d'activités communales existantes en « zone verte », ainsi qu'à l'article 7 pour les décisions relatives à des autorisations d'extensions des zones d'activités communales existantes / des autorisations de désignations de nouvelles zones d'activités communales.

⁷³ Projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » (Mémorial A – N°106 du 19 juin 2014).

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" ».

En revanche, par rapport à l'article 5, paragraphe 2, la Chambre de Commerce note que l'exposé des motifs prévoit que « *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 et d'intégrité environnementale et paysagère* ».

La Chambre de Commerce s'étonne de l'omission de cette phrase dans la partie écrite du projet de PDS sous avis, et elle plaide en faveur de l'introduction de la phrase précitée dans la partie écrite. De surcroît, la Chambre de Commerce se prononce également en faveur d'une possibilité pour les communes de faire des propositions de désignation / des propositions d'extension au niveau des zones d'activités économiques nationales et spécifiques nationales, étant donné qu'elle estime qu'une implication des communes à ce niveau devrait également être de nature à favoriser une meilleure application des instruments de la planification sectorielle à l'échelle du pays.

S'agissant du plan directeur sectoriel « transports »

Considérations générales par rapport au sujet du transport

Concernant l'importance du secteur du transport dans les préoccupations économiques, écologiques et sociales

La Chambre de Commerce estime que la qualité des infrastructures de transport, tout comme leur répartition territorialement cohérente dans une optique nationale et transfrontalière, sont des sujets cruciaux pour le Luxembourg. L'organisation des transports, quel que soit les modes, est en effet à la fois une question primordiale sur le plan économique, environnemental et social.

Sur le **plan économique**, les transports, en rendant possibles notamment les échanges internationaux de marchandises et la mobilité des personnes, constituent en effet un facteur de développement essentiel, et ce d'autant plus au Luxembourg où la croissance repose en grande partie sur le commerce extérieur et le recours (accru) à une main-d'œuvre transfrontalière.

Sur le **plan environnemental**, selon l'étude « Troisième Révolution Industrielle (TIR) », 64% des émissions de gaz à effet de serre sont imputables à la consommation énergétique du secteur des transports au Grand-Duché. Il constitue ainsi sans doute le levier d'action le plus impactant pour respecter l'objectif de l'Accord de Paris, adopté par 195 pays dont le Luxembourg en décembre 2015, et qui consiste à maintenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels.

En parallèle, la qualité des infrastructures de transport a également un impact direct sur le secteur de la logistique, la compétitivité de ce dernier étant d'ailleurs cruciale pour le développement de l'industrie et du commerce (y inclus l'e-commerce) au Grand-Duché. De plus, la logistique constitue l'un des secteurs prioritaires de la politique de diversification économique du Gouvernement, une politique qui vise à positionner le Luxembourg en tant que « *plateforme logistique intercontinentale et intermodale en Europe dans le domaine de la logistique à valeur ajoutée* »⁷⁴.

Enfin, une mobilité de qualité constitue également un critère de **bien-être social** non négligeable, qui peut se traduire, en termes économiques, par la capacité d'un pays à attirer et à retenir des talents afin d'alimenter et de préserver sa croissance économique. C'est ainsi que le « *Global Talent Competitiveness Index* » du Forum Économique Mondial (FEM), qui mesure la capacité d'un pays à former son capital humain, à l'attirer et à le retenir sur le territoire national, révèle une importante corrélation entre la mobilité des compétences et la prospérité économique.

Concernant la saturation actuelle des infrastructures de transport

Au cours des dernières années, la croissance simultanée de la population et de l'emploi, notamment frontalier, a causé une saturation des transports en commun et surtout une forte aggravation de la congestion sur les axes routiers majeurs du Grand-Duché, une congestion qui résulte notamment des nombreux **trajets domicile-travail** effectués par les travailleurs durant les heures de pointes. Le Luxembourg est en effet le pays de l'Union européenne qui a le **taux de motorisation** le plus élevé et l'un des pays où le temps passé

⁷⁴ Conseil Economique et Social (2019), « Perspectives économiques sectorielles à moyen et long termes dans une optique de durabilité – le transport de marchandises et le secteur de la logistique au Luxembourg », avis du 27 juin 2019.

dans les embouteillages est le plus long, notamment en raison du recours assez systématique au **trafic individuel⁷⁵ motorisé** par de nombreux travailleurs pour les déplacements domicile-travail. L'enquête *Luxmobil*, réalisée entre février et mai 2017 par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, révèle d'ailleurs que le Luxembourg serait en voie d'atteindre le « peak car », c'est-à-dire le point de saturation en ce qui concerne l'utilisation de l'automobile.

Selon la Chambre de Commerce, la situation actuelle est problématique à de nombreux égards. Elle est d'abord défavorable pour l'environnement, mais aussi pour les citoyens (pénibilité des transports et augmentation du nombre d'accidents⁷⁶) et les entreprises (davantage de difficulté à trouver de la main-d'œuvre qualifiée acceptant notamment de subir la pénibilité des transports congestionnés⁷⁷, baisse de la productivité suite à l'immobilité des facteurs de production). Pour résoudre ce problème de **saturation des infrastructures de transport**, la stratégie Modu 2.0⁷⁸ regroupe un ensemble de mesures qui, jusqu'à l'horizon 2025, visent à « *réduire la congestion aux heures de pointe tout en transportant 20% de personnes de plus qu'en 2017* » via le développement de la multimodalité, ce que la Chambre de Commerce salue. Cette dernière recommande également de moderniser les infrastructures de transport existantes, tout en en déployant de nouvelles lorsqu'elles s'avèrent nécessaires. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce encourage aussi les autorités à étudier les différents flux de circulation et à s'appuyer sur les nouvelles technologies (ex : technologies vertes, outils digitaux, *Big Data*, etc.) et les nouvelles pratiques (ex : économie du partage) afin de déployer un réseau de transport à la fois intelligent et durable, pouvant optimiser l'utilisation des infrastructures de mobilité.

Concernant le développement d'une dépendance automobile causée par l'asymétrie entre la répartition de l'emploi et celle de la démographie

En 2017, d'après la stratégie Modu 2.0, la mobilité active⁷⁹ et les transports en commun comptaient seulement pour un pourcentage respectif de 14% et 17% dans le partage modal du **total des déplacements**, alors que la part du trafic individuel motorisé se chiffrait à 69%, et donc bien au-dessus du seuil de 56% fixé en tant qu'objectif⁸⁰ pour l'année 2020 dans le cadre de la première stratégie Modu⁸¹ de 2012. Compte tenu de la prédominance persistante de l'utilisation individuelle de l'automobile, la Chambre de Commerce salue évidemment la volonté actuellement affichée par le Gouvernement de rendre les transports publics plus attractifs. Toutefois, elle estime que les mesures actuellement prévues, au niveau de la politique du transport, ne seront pas de nature à fondamentalement corriger le **déséquilibre qui caractérise la structure territoriale** du Grand-Duché, ce dernier étant pourtant à la source des problèmes liés à la mobilité.

⁷⁵ Ainsi, à titre d'exemple, la stratégie « Modu 2.0 » notait que « *[l]e taux d'occupation des voitures qui entrent dans l'agglomération de la capitale pour le trajet domicile-travail (entre 6h00 et 10h00 heures) est de 1,16 personne par voiture pour les résidents et de 1,22 personne par voiture pour les frontaliers* ».

⁷⁶ European Commission (2019), « *2018 road safety statistics : what is behind the figures ?* », European Commission – Fact Sheet.

⁷⁷ Selon l'étude « *La mobilité des frontaliers du Luxembourg : dynamiques et perspectives* » réalisée par le CEPS/INSTEAD en 2012, les frontaliers doivent en effet parcourir des distances qui sont, en moyenne, 3,15 fois supérieures aux résidents luxembourgeois (soit 44 km au lieu de 14 km).

⁷⁸ Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *Modu 2.0 – Stratégie pour une mobilité durable* », Département des Transports, Direction de la Planification de la Mobilité.

⁷⁹ Par mobilité active, on entend toutes les formes de mobilité qui nécessitent une activité physique. Les plus courantes sont le vélo (éventuellement avec assistance électrique) et la marche.

⁸⁰ Pour rappel : l'objectif pour l'année 2020, fixé par la stratégie Modu en 2012, était d'atteindre un pourcentage de 25% pour la mobilité active et de 19% pour les transports en commun dans le partage modal du nombre total des déplacements, tout en réduisant la part relative du trafic individuel motorisé à seulement 56% jusqu'à l'horizon précité.

⁸¹ Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2012), « *Stratégie globale pour une mobilité durable – Pour les résidents et les frontaliers* », Département de l'Aménagement du Territoire (voir : https://amenagement-territoire.public.lu/fr/actualites/2012/04/1904_MODU.html).

Ainsi, aux yeux de la Chambre de Commerce, le problème semble résider dans le fait que le **schéma de répartition de (la croissance de) l'emploi salarié soit en contradiction avec celui de (la croissance de) la population**. Alors qu'environ la moitié des emplois nationaux reste localisée à Luxembourg-Ville et dans les communes limitrophes, ce sont en revanche les communes rurales qui connaissent les taux de croissance démographique parmi les plus importants, le résultat étant une organisation territoriale déséquilibrée qui se caractérise par des **importantes distances** entre les **lieux de résidence** des habitants et le principal **lieu de travail** du pays. Au niveau des résidents, étant donné la répartition diffuse des communes rurales, et compte tenu de l'incapacité des transports publics en commun à répondre efficacement⁸² à une demande de mobilité si dispersée à l'échelle du territoire, une utilisation individuelle accrue de l'automobile s'est par conséquent matérialisée. De plus, vu le fait qu'un nombre important des déplacements effectués par les travailleurs frontaliers n'est souvent pas réalisable en transports en commun, ou tout du moins pas entièrement, le recours au trafic individuel motorisé s'est également généralisé.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Chambre de Commerce estime donc que la résolution des problèmes de mobilité actuels passe, *en premier lieu*, par la convergence vers une structure territoriale du développement urbain qui soit caractérisée par un **niveau d'adéquation spatiale accrue** entre la répartition des lieux d'habitation et celle des lieux de travail à l'échelle du territoire national. Par conséquent, et conformément aux objectifs du PDAT de 2003, la Chambre de Commerce invite les pouvoirs publics à concentrer simultanément les activités économiques et le développement futur de l'habitat dans les « CDA » les plus appropriés à l'échelle du territoire national, ceci justement afin de réduire la dépendance à l'automobile des résidents via une **réduction des distances à parcourir entre les lieux d'habitation et les lieux de travail**.

En parallèle, étant donné que les effets bénéfiques des efforts d'adaptation de la structure territoriale ne se manifesteront que dans une perspective de long terme, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devrait également prévoir des mesures de court terme où les effets se feraient sentir dans des délais plus raisonnables. En particulier, la Chambre de Commerce invite donc le Gouvernement à optimiser le réseau de transport en commun à l'échelle du territoire national, et elle ne peut, dans ce contexte, que saluer l'initiative récente du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics au niveau de la réorganisation future du réseau RGTR.

De surcroît, compte tenu de la dimension transfrontalière de la problématique en raison de la forte ampleur de l'emploi frontalier, la Chambre de Commerce estime que la résolution des problèmes de mobilité passe également, *en deuxième lieu*, par la mise en place d'axes de transports en commun plus performants entre les pôles de résidence principaux des frontaliers et les pôles d'emploi majeurs du Grand-Duché.

Considérations spécifiques par rapport au PDS « transports »

Concernant la mise en place de projets de pistes cyclables nationales

En comparant l'annexe 1 du projet de PDS « transports » de 2014 avec celui du projet de PDS sous avis, la Chambre de Commerce note que ce dernier prévoit dorénavant un nombre important (à savoir 17) de projets de pistes cyclables nationales, une nouveauté par rapport à 2014 que la Chambre de Commerce ne peut que saluer. Sur le fond, la Chambre de Commerce estime d'ailleurs que cet élargissement se situe dans la continuité de la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les

⁸² C'est-à-dire avec le même degré de performance, de rapidité et de confort que le trafic individuel motorisé.

réseaux cyclables communaux⁸³, une initiative où un réseau de 1.100 km de pistes cyclables fût arrêté à l'échelle du territoire national.

Etant donné que la mobilité active comptait seulement pour un pourcentage respectif de 8% et 22% dans le partage modal des **déplacements domicile-travail** et celui des **déplacements domicile-école** en 2017, la Chambre de Commerce ne peut en conséquence qu'inviter les autorités à poursuivre leurs efforts en matière de promotion d'une mobilité plus durable.

Concernant la multiplication des projets de parkings « park & ride » et de pôles d'échanges

Concernant la partie écrite du projet de PDS sous avis, la Chambre de Commerce constate qu'un nombre important de projets de parkings « park & ride » et de pôles d'échanges ont fait l'objet d'une intégration dans l'annexe 1, ce dont elle se réjouit. En effet, alors que ces types de projets étaient seulement implicitement évoqués dans les rubriques des « projets d'infrastructures ferroviaires » ainsi que des « projets d'infrastructures routières » en 2014, il n'en est pas de même pour le projet de PDS sous avis, sachant que ce dernier prévoit dorénavant explicitement 15 projets de ce type dans une catégorie distincte de l'annexe 1.

Sur le fond, pour des raisons de clarté et de transparence vis-à-vis du grand public, la Chambre de Commerce ne peut évidemment que saluer cette énumération plus explicite des nombreux projets. De plus, étant donné que les projets de parkings « park & ride » et de pôles d'échanges constituent une condition *sine qua non* pour faire converger le système de transports vers une plus grande multimodalité, la Chambre de Commerce salue ces efforts de promotion d'une mobilité plus durable.

En revanche, étant donné que des plateformes multimodales peuvent aussi bien servir au **transport de voyageurs** qu'au **transport de fret**, la Chambre de Commerce regrette néanmoins que la notion de « pôle d'échanges » n'ait pas fait l'objet d'une définition dans la partie écrite du projet de PDS sous avis. Selon les analyses de la Chambre de Commerce, dans la stratégie Modu 2.0, le terme de « pôle d'échanges » est en effet exclusivement utilisé dans le contexte du transport des personnes. Est-ce donc à dire que les projets de pôles d'échanges du présent projet de PDS ont comme unique objectif de faciliter le déplacement de personnes, sans pour autant viser une efficacité nettement accrue du transport de fret ?

Pour éviter toute confusion éventuelle, la Chambre de Commerce souhaite donc que cette notion soit explicitement définie et prise en compte dans les politiques futures.

Concernant l'alignement entre le projet de PDS « transports » et les projets de PDS « logement » et « zones d'activités économiques »

Concernant les trois projets de PDS « transports », « logement » et « zones d'activités économiques », la Chambre de Commerce note qu'il existe une solide cohérence spatiale entre les trois projets de PDS précités.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue *en premier lieu* que le projet de PDS « transports » prévoit un nombre conséquent de nouveaux projets d'infrastructures dans la région d'aménagement « Sud », une initiative qui va notamment favoriser l'accessibilité en matière de transport public et collectif des zones d'activités localisées dans cette partie du

⁸³ Loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux (Mémorial A – N°83 du 7 mai 2015).

territoire national. De plus, elle se réjouit que les considérations relatives à la planification future de la mobilité, arrêtée par le projet de PDS « transports », ont été intégrées dans les réflexions relatives à la répartition territoriale des futures zones prioritaires d'habitation du PDS « logement », une mesure qui devrait contenir le recours au trafic individuel motorisé des futurs habitants de ces zones.

La Chambre de Commerce observe aussi *en deuxième lieu* que le Gouvernement a tâché de valoriser davantage certaines infrastructures qui ont été construites par le passé. Ainsi la Chambre de Commerce note avec satisfaction que toutes les nouvelles zones d'activités économiques d'envergure seront localisées à proximité immédiate d'autoroutes déjà existantes, tandis que certaines des nouvelles zones prioritaires d'habitation du PDS « logement » seront situées près de certaines infrastructures de transport collectif qui ont été mises en place par le passé.

Concernant l'insuffisance des infrastructures pour les bus

Dans l'optique de développer une préférence pour les modes de transports collectifs par rapport aux modes de transports individuels, la Chambre de Commerce estime que le projet de PDS « transports » sous avis ne prévoit pas suffisamment de dispositions relatives au développement d'infrastructures pour les bus. Elle regrette en effet que le projet de PDS ne prévoit pas explicitement la construction de terminaux pour des lignes internationales de bus à Luxembourg-Ville, à Esch ou encore dans la « Nordstad ». En outre, le nombre de projets prévus dans les annexes du projet de PDS et relatifs aux « couloirs de bus » paraît insuffisant à la Chambre de Commerce. Enfin, la Chambre de Commerce suggère que soient développés des parkings pour bus équipés de bornes de recharge électriques. Un nombre suffisant de parkings est en effet nécessaire pour à la fois permettre aux chauffeurs de bus de réaliser des pauses intermittentes et permettre aux bus de tourisme de déposer leurs passagers.

Concernant le déploiement d'infrastructures de transport pour répondre aux besoins du secteur de la logistique

L'étude « Troisième Révolution Industrielle » a mis en évidence l'importance d'une mobilité efficace et du développement du fret en même temps que le transport de personnes pour obtenir un équilibre durable au Luxembourg. Ainsi, la logistique est devenue un des secteurs clés de la politique de diversification de l'économie luxembourgeoise.

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce souhaite que le projet de PDS sous avis élargisse encore ses horizons et mette en œuvre des moyens stratégiques pour l'internationalisation et la collaboration avec des acteurs reconnus sur le plan mondial (comme par exemple la Chine avec qui le secteur logistique luxembourgeois a réalisé des accords pour développer « les nouvelles routes de la soie »).

En outre, la Chambre de Commerce regrette que le projet de PDS n'envisage pas suffisamment de projets pour développer les trois centres logistiques nationaux que sont Bettembourg/Dudelange (au sud), Aéroport/Contern (au centre) et port de Mertert/Wasserbilig (à l'est). Dans ce cadre, elle souhaiterait, par exemple, que soient réservés des terrains pour assurer le développement du tissu industriel et de la logistique. De plus, pour que le Luxembourg atteigne à l'horizon 2030 l'objectif communautaire de 30% de fret transporté par voie ferroviaire pour les trajets dépassant les 300 km, la Chambre de Commerce suggère que les infrastructures ferroviaires d'Eurohub Sud, soient équipées de façon à pouvoir donner plus de flexibilité aux transporteurs routiers nationaux en leur proposant des solutions diverses (ex:

possibilité de charger soit des poids lourds entiers, ou des remorques, ou des containers sur les trains, etc.).

Enfin, la Chambre de Commerce souhaiterait que le projet de PDS « transports » comprenne également des projets d'élargissement des aires de stationnement pour poids lourds et que ces dernières soient aménagées en termes de zones de sécurité et de possibilités d'hébergement pour les chauffeurs.

Concernant le désengorgement de la zone est-ouest reliant la Wallonie en Belgique et le sud du Luxembourg

La Chambre de Commerce se réjouit que le projet de PDS sous avis prévoie des mesures pour désengorger la zone est-ouest reliant la Wallonie en Belgique et le sud du Luxembourg. Ces mesures permettront en effet d'alléger la durée des trajets frontaliers aux heures de pointe tout en réduisant la congestion due à la circulation de camions de transport de marchandises.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2, point 1

L'article 2, point 1, définit la notion de « *projets d'infrastructure de transport* » et énumère, selon le commentaire des articles, « *les catégories d'infrastructures de transport pouvant être accueillies dans les couloirs et zones superposées du PST ainsi qu'une liste non exhaustive des installations et constructions connexes ou accessoires* ». La Chambre de Commerce remarque que l'article 2, point 1 ne précise toutefois pas s'il y a exhaustivité concernant l'énumération des catégories d'infrastructures de transport pouvant être accueillies dans les couloirs et zones superposées du PDS « transports » et l'énumération des installations et constructions connexes ou accessoires. Pour éviter des difficultés d'interprétation, la Chambre de Commerce suggère que l'article 2, point 1 mentionne clairement si les deux listes en question sont exhaustives ou non. Si une liste n'est pas exhaustive, la Chambre de Commerce propose que le projet de règlement grand-ducal sous-avis précise quelles sont les conditions générales pour qu'un projet soit qualifiable de « *projet d'infrastructure de transport* ».

Concernant l'article 3

Selon le commentaire relatif à l'article 3, il existe dans l'annexe 1 un « *ordre de priorité situé sur une échelle de 1 à 3 indiquant à titre informatif la priorité de réalisation du projet en question au moment de la mise en procédure de l'avant-projet de règlement* ». En revanche, la Chambre de Commerce regrette que le commentaire des articles, de même que l'exposé des motifs, ne fournissent pas de précisions sur la façon dont cet ordre de priorité a été défini, ni sur les délais estimés correspondant à chaque ordre de priorité.

S'agissant du plan directeur sectoriel « paysages »

Considérations générales au sujet des paysages et de la protection de l'environnement

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'enjeu majeur relatif au présent projet de PDS « paysages » est de savoir si ce dernier est cohérent avec les trois autres politiques sectorielles⁸⁴ sous avis, si celui-ci est rédigé dans une optique de long terme, s'il prévoit des objectifs quantitatifs et/ou clairs et si un suivi de ces objectifs est prévu. Or la première attente concerne la compréhension de ce projet de PDS pour les entreprises et la cohérence de celui-ci avec la multitude de règlements déjà en place sur la thématique.

Qu'est-ce qu'un « paysage » au sens de la Convention européenne du paysage ratifiée par la Loi du 24 juillet 2006⁸⁵ ?

D'après le commentaire des articles, le projet de PDS sous avis reprend la définition du terme « paysage », ainsi que le champ d'application de la Convention précitée inscrits dans les articles 1 et 2 de cette dernière. Ainsi, un paysage désigne « *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* ». Les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains, incluant les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes sont comprises comme paysages au sens de la définition.

En conformité avec la Convention européenne du paysage, le but du PDS « paysages » devrait être au sens de la Chambre de Commerce, de fixer des « objectifs de qualité paysagère », ceci notamment à travers une « politique du paysage » ayant pour but la « **protection** », la « **gestion** » et « **l'aménagement** » des paysages.

La qualité des paysages est une question primordiale sur le plan économique, social et environnemental

Sur le **plan économique**, les « paysages » participent à l'attractivité résidentielle et touristique du Luxembourg. L'économie luxembourgeoise est aussi dépendante de l'agriculture, de la sylviculture, de la viticulture, du tourisme et de la nature dite récréative. Sans organisation harmonieuse, cohérente et à long terme du paysage, les équilibres économiques s'en trouveront donc impactés négativement.

Sur le **plan social**, le paysage n'est pas neutre non plus, puisque les dimensions récréatives, émotionnelles et esthétiques participent à la qualité de vie des résidents. Sans cette qualité de vie, de nombreux facteurs sociaux s'en trouveraient impactés, la santé en premier lieu, mais aussi ce que l'on appelle globalement le « PIB bien-être », indicateur reflétant le développement des conditions de vie dans un pays. Mais les paysages contribuent également à la sphère sociale du fait de leur fonction écologique participant à un **Luxembourg dit « durable »**. Un territoire non extensible où toutes les fonctions, comme le logement, les zones d'activités économiques, les transports, l'environnement, l'agriculture (sols, eau potable), doivent cohabiter dans un contexte de forte croissance démographique.

Sur le **plan environnemental**, les liens sont plus faciles à faire. La dimension de « paysage » participe en effet à la protection de la nature et des ressources naturelles (biotopes), à la régulation climatique (les arbres par exemple), enjeu actuel majeur, à la

⁸⁴ A savoir les projets de PDS « logement », « transports » et « zones d'activités économiques ».

⁸⁵ Loi du 24 juillet 2006 portant approbation de la Convention européenne du paysage, ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000 (Mémorial A – N°136 du 11 août 2006).

préservation d'un réseau écologique fonctionnel (veiller à ce que les sols restent productifs, que les cours d'eau ne soient pas pollués, etc.). Le Luxembourg devra ainsi mieux utiliser ses ressources, une efficacité accrue sans laquelle la transition écologique ne pourra s'effectuer. La durabilité de son modèle économique et social en dépend.

Un contexte rendant impératif la protection des paysages

Entre 1970 et 2016, le volume bâti en mètres cubes a été multiplié par trois⁸⁶, une nécessité par rapport au développement notamment démographique du pays (la population a augmenté d'environ 12.000 personnes par an ces dix dernières années⁸⁷, une évolution qui semble se confirmer pour l'avenir proche tout du moins), mais aussi un casse-tête pour l'aménagement du territoire (développement urbanistique et infrastructurel conséquent) et la préservation de l'environnement. Par ailleurs, selon un rapport de l'Agence européenne de l'Environnement⁸⁸ datant de 2011, le Luxembourg était en 2009 le pays le plus fragmenté⁸⁹ comparé à 29 autres pays européens, preuve que la nécessité d'agir, de cadrer et d'organiser le paysage est importante. Enfin, et sans être exhaustif, une réduction importante des biotopes et habitats à haute valeur écologique et paysagère est constamment pointée du doigt, plus de 80% des zones humides auraient été détruites, la surface des pelouses sèches a diminué de près de 35% et celle des vergers de près de 60%.

Concernant l'importance de l'intégration des problématiques environnementales et écologiques dans la programmation et la gestion de l'aménagement du territoire

Le territoire luxembourgeois étant limité (2.586 km²), les enjeux pour l'aménagement du territoire sont multiples : prendre en compte les données fixes (un territoire donné), la croissance de la population, la croissance économique et la nécessité de continuer à protéger la faune et la flore. En conséquence, c'est pour cette raison que la Chambre de Commerce porte une attention toute particulière à la cohérence du projet de PDS « paysages » vis-à-vis des autres projets de PDS, ainsi que des politiques économiques et sociales, comme 3^{ème} pilier primordial de la réflexion globale.

D'après l'exposé des motifs, les évaluations environnementales stratégiques (EES) des quatre projets de PDS ont été effectuées en parallèle afin d'optimiser l'interaction entre les PDS et de permettre une approche intégrative. L'harmonie dans la réflexion est donc prometteuse, afin d'éviter toute confusion dans les prises de décision (politique) par la suite. La Chambre de Commerce approuve cette approche intégrative, et elle salue par ailleurs, pour des raisons de transparence, que les rapports (et les réflexions) relatifs aux évaluations environnementales stratégiques (EES) aient été publiés⁹⁰ et soient accessibles au grand public.

Un développement socio-économique à fort impact sur l'environnement

Comme mentionné précédemment, un développement démographique et économique important et non concerté peut devenir nuisible à la qualité de vie. Qualité des sols, qualité de l'eau, sols restants disponibles, faune, flore, paysages, fragmentation des paysages, perte de la diversité biologique, urbanisation et mitage des espaces ruraux, constituent des aspects nuisibles. Pour ces raisons, le but du projet de PDS « paysages » semble être de servir, d'un

⁸⁶ Source : STATEC, Novembre 2018

⁸⁷ Source : STATEC 2019

⁸⁸ European Environment Agency (2011), "Landscape fragmentation in Europe", EEA Report No 2/2011, September 2011.

⁸⁹ D'après l'article 2, alinéa 4 du projet de PDS sous avis, la « fragmentation » désigne en effet « un morcellement visuel des paysages ou une interruption physique artificielle de la connectivité écologique des espaces naturels ».

⁹⁰ En particulier, cette publication a eu lieu sur le portail de l'aménagement du territoire du Grand-Duché de Luxembourg (voir : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr.html>).

point de vue paysager, de contreponds au développement urbain prévu par les trois autres PDS. En particulier, ceci passe, au sens de l'exposé des motifs, par :

- *la définition des coupures à l'urbanisation,*
- *l'actualisation et la délimitation des zones vertes interurbaines et des paysages à protéger,*
- *la définition d'une hiérarchie claire entre les différents statuts de protection,*
- *l'attribution d'un cadre réglementaire aux différents types de zonages,*
- *la définition des espaces de liaison,*
- *l'assurance de la mise en place d'un réseau des espaces naturels cohérents,*
- *la proposition des mesures à caractère non contraignant destinées à promouvoir le développement durable du réseau en question afin d'en garantir la pérennité.*

Or, dans son bulletin économique « Actualité & tendances » compilant ses recommandations au nouveau Gouvernement issu des élections législatives d'octobre 2018⁹¹, la Chambre de Commerce mettait déjà en avant la nécessité de procéder à une refonte globale des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'aménagement du territoire, de prévoir des procédures claires et d'anticiper les besoins. La Chambre de Commerce en vient donc à se demander si le projet de règlement grand-ducal sous avis répond à la refonte nécessaire. Il y a par exemple très peu de changements, voire pas de changements conséquents par rapport au projet de PDS « paysages » de 2014. Parallèlement, alors que la Chambre de Commerce constate la volonté d'intégrer davantage la préservation du paysage et de l'environnement dans le cadre législatif (nombreuses lois, règlements grand-ducaux et plans nationaux tels que sur les forêts, les ressources naturelles et la protection de la nature, les établissements classés, le climat, etc.), elle se demande cependant si la multiplication de ces cadres permet aux utilisateurs (résidents, entreprises et administrations) d'avoir une vue claire de l'ensemble.

Recommandations générales quant aux politiques de protection des paysages

Lors de la mise en place d'un cadre en faveur de la protection des paysages, la Chambre de Commerce estime qu'il faudrait non seulement intégrer les considérations à court terme mais également les besoins des générations futures, définir une politique environnementale transversale, cohérente et lisible, et prévoir des mesures destinées à promouvoir le développement durable économique, social et environnemental afin de garantir la pérennité du territoire et de son développement. Dans une telle démarche, il s'agirait avant tout de prioriser la cohérence du PDS « paysages » avec les autres PDS.

Dans une optique d'harmonie dans la prise de décision, sans contraindre le développement du pays, au lieu d'interdire ou de bloquer certains processus liés au développement pour cause écologique, la Chambre de Commerce préfère se tourner vers le soutien aux solutions à inventer, à développer ou déjà existantes.

⁹¹ Chambre de Commerce du Luxembourg (2018), « *Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovante* », Bulletin économique "Actualité & tendances" n°20 de la Chambre de Commerce du Luxembourg.

Considérations spécifiques par rapport au PDS « paysages »

Concernant la suppression des zones à vocation spécifique : zone pour la préservation d'un réseau écologique

Au travers du projet de PDS « paysages » sous avis, trois types de zones dites « superposées⁹² » sont définies : la « **zone de préservation des grands ensembles paysagers⁹³** », la « **zone verte interurbaine⁹⁴** » et la « **coupure verte⁹⁵** ».

Or, dans le projet de PDS de 2014, la partie écrite prévoyait un quatrième type de zone de préservation : la « **zone pour la préservation d'un réseau écologique** »⁹⁶. La Chambre de Commerce note que cette quatrième catégorie de zone superposée n'a pas été retenue dans le projet de PDS sous avis. Cet espace semblait davantage orienté vers la faune que les autres zones. La notion de « réseau écologique » a néanmoins été approfondie dans le cadre du Plan national 2017-2021 concernant la protection de la nature (PNPN) approuvé par le Gouvernement en Conseil le 13 janvier 2017. La Chambre de Commerce met en garde contre la multiplication des sources concernant l'aménagement du territoire et plus particulièrement les zones de préservation telles que celles mentionnées dans la partie écrite du PDS « paysages », raison pour laquelle elle salue que le projet de PDS sous avis, contrairement à celui de 2014, ne prévoie plus une quatrième catégorie de zone de préservation supplémentaire.

Concernant la cohérence et la clarté des données pour le public

Dans la continuité du commentaire précédent concernant la suppression des zones à vocation spécifique, la Chambre de Commerce note également qu'en cas d'adoption du projet de PDS « paysages » dans sa forme actuelle, les **trois types de zones de préservation** arrêtés seraient alors de nature à coexister avec **d'autres zones de protection de la nature et de l'environnement déjà mises en place**, comme par exemple les zones protégées d'intérêt national ou les zones protégées de type Natura 2000. De façon générale, la Chambre de Commerce se prononce contre toute sorte de multiplication des sources et textes réglementaires relatifs aux aspects environnementaux qui ne serait pas de nature à favoriser une **vision plus claire et dite « hélicoptère » pour le public intéressé**, le tout conformément à ses publications antérieures⁹⁷ où la Chambre de Commerce avait déjà critiqué le véritable « millefeuille de textes » régissant actuellement les aspects relatifs à la protection de la nature.

Suivant ces remarques, et considérant que les projets de PDS « logement », « zones d'activités économiques » et « transports » sont davantage concrets que celui ayant trait aux paysages, restant assez généraliste, la Chambre de Commerce s'interroge par conséquent s'il ne pourrait pas être envisagé, dans un souci de simplification administrative, d'intégrer les éléments du PDS sous avis dans les lois sur l'environnement au lieu d'en faire un PDS spécifique.

⁹² À savoir des « zones superposées » au sens de l'article 20, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018).

⁹³ Conformément à la définition du projet de PDS, cette zone est une « zone désignant un paysage cohérent et peu fragmenté qui se démarque à la fois par des patrimoines naturel et culturel riches ainsi que par une grande diversité biologique ».

⁹⁴ Conformément à la définition du projet de PDS, cette zone est une « zone désignant un paysage cohérent situé entre deux agglomérations et menacé par une urbanisation expansive ».

⁹⁵ Conformément à la définition du projet de PDS, cette zone est une « zone réservée à la préservation d'un espace libre entre localités ».

⁹⁶ Dans le projet de PDS de 2014, il était en fait indiqué que « la zone pour la préservation d'un réseau écologique a pour objectif la conservation et la mise en réseau d'espaces naturels vitaux pour la conservation de la faune et de la flore à une échelle paysagère et de permettre des mouvements et échanges génétiques à la base de la survie des populations et espèces ».

⁹⁷ Chambre de Commerce du Luxembourg (2018), « *Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovant* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°20 de la Chambre de Commerce du Luxembourg, novembre 2018.

Concernant le PDS « paysages » comme facteur de développement économique, social et environnemental cohérent

La Chambre de commerce rappelle sa volonté de soutenir la préservation des paysages sur le territoire luxembourgeois puisque cela est essentiel pour le développement économique, social et environnemental, mais cette préservation ne doit pas se faire unilatéralement au détriment du développement des entreprises. Elle pense donc que **plus de clarté** serait nécessaire au niveau de certains articles, à savoir en particulier dans les articles 6 et 7 (relatifs aux zones de préservation des grands ensembles paysagers), dans les articles 10 et 11 (relatifs aux zones vertes interurbaines), ainsi que dans les articles 14 et 15 (relatifs aux coupures vertes). En effet, les nombreuses références à d'autres textes de lois et l'utilisation d'un vocabulaire très spécifique à l'aménagement du territoire, souvent méconnu du grand public, peuvent rendre les autorisations ou interdictions dans chaque zone très floues. La Chambre de Commerce souhaite ici rappeler la problématique essentielle de la sécurité juridique et d'une interprétation potentiellement trop large d'un PDS.

Concernant les terrains intégrés dans l'une des trois zones superposées⁹⁸

La Chambre de Commerce s'interroge sur ce qu'il adviendrait d'un terrain qui serait intégré dans une zone verte suivant le projet de PDS sous avis.

À ce titre, la Chambre de Commerce note que l'article 27, paragraphe 1 de la Loi du 17 avril 2018 dispose que « *par dérogation au régime de droit commun, le droit de demander indemnisation en rapport avec les servitudes instituées en vertu des articles 11 et 17 est prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel ou le plan d'occupation du sol qui les a créés* ».

Alors que la Chambre de Commerce observe donc, d'une part, que la Loi du 17 avril 2018 prévoit explicitement le principe d'une demande d'indemnisation des servitudes découlant d'un PDS, elle s'étonne, d'autre part, que l'exposé des motifs du projet de PDS sous avis ne fournisse aucune information sur la manière dont les montants des indemnisations seront déterminés.

Pour cette raison, la Chambre de Commerce demande donc à ce que les auteurs du projet de PDS fournissent quelques explications à ce sujet.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2, point 12

L'article 2 définit une partie du vocabulaire utilisé au sein de la partie écrite du projet de PDS sous avis. La Chambre de Commerce souhaiterait que soient également définis des termes tels que « diversité biologique », « fonctions et services écologiques » ou encore « zones superposées ».

De plus, la Chambre de Commerce note que dans la définition relative aux « installations linéaires », une limitation aux conduites de liquide ou de gaz « en surface ou hors sol » a été ajoutée. La Chambre de Commerce aurait souhaité que soit ajoutée une explication de cette limitation dans le projet de PDS.

⁹⁸ C'est-à-dire soit la « zone de préservation des grands ensembles paysagers », soit la « zone verte interurbaine » ou encore la « coupure verte ».

Concernant l'article 6, paragraphe 2

A l'article 6, paragraphe 2 sont données les exceptions d'installations/infrastructures linéaires autorisées dans les « **zones de préservation des grands ensembles paysagers** ». A nouveau est faite la distinction entre infrastructure linéaire « en surface ou hors sol » sans qu'une explication particulière soit fournie. La Chambre de Commerce s'interroge sur les motivations des auteurs, d'autant plus que cette distinction n'était pas présente dans le projet de PDS de 2014.

Concernant l'article 10, paragraphe 2

L'accent est une nouvelle fois mis, dans cet article, sur les installations « en surface ou hors sol ». Mais cette fois-ci, au point 3 de ce deuxième paragraphe, seule la mention « hors sol » y figure. Pour plus de cohérence et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce propose d'utiliser la mention « hors sol », « en surface », ou la mention « en surface ou hors sol » tout au long du projet de PDS « paysages » sous avis.

Concernant le manque de précision relatif à l'article 6, paragraphe 2 ainsi qu'à l'article 10, paragraphe 2

S'agissant du paragraphe 2, point 4 de l'article 6, mais également du paragraphe 2, point 4 de l'article 10, il est indiqué que « *de nouvelles infrastructures de transport de moindre envergure en remplacement d'un passage à niveau, d'accès de secours vers des zones d'activités économiques et de zones de bâtiments et d'équipements publics ainsi que l'accès temporaire à des chantiers* » peuvent, exceptionnellement, être autorisées à l'intérieur d'une zone verte se situant dans une « **zone de préservation des grands ensembles paysagers** » ou à l'intérieur d'une zone verte se situant dans une « **zone verte interurbaine** ».

Or, la Chambre de Commerce note que dans le commentaire des articles, il est indiqué que peuvent être autorisée « *de nouvelles infrastructures de transport en remplacement d'un passage à niveau, d'accès de secours vers des zones d'activités économiques et de zones de bâtiments et d'équipements publics évitant, le cas échéant, des problèmes de sécurité dans les zones en question – il importe de préciser que seuls sont autorisées des projets de moindre envergure, à l'exclusion des contournements de localités – ainsi que l'accès temporaire à des chantiers* ».

Alors que la Chambre de Commerce note, d'un côté, les précisions du commentaire des articles relatives aux « **contournements de localités** », elle s'étonne, d'un autre côté, que ces précisions n'aient pas été intégrées dans la partie écrite du projet de règlement grand-ducal.

En effet, la Chambre de Commerce est bien consciente du fait que l'article 6, paragraphe 3, tout comme l'article 10, paragraphe 3, indiquent que « *par dérogation, un projet peut, en l'absence d'une solution de substitution, être réalisé pour des **raisons d'utilité publique** et en exécution d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol* ». En revanche, la Chambre de Commerce remarque que dans l'annexe 1 du projet de PDS « transports », il y a certains projets de contournement (comme par exemple le projet 5.12 relatif au contournement d'Alzingen) :

- qui seront, d'après le PDS « transports », réalisés à l'intérieur d'une « **zone de préservation des grands ensembles paysagers** » / à l'intérieur d'une zone verte se situant dans une « **zone verte interurbaine** »

- **MAIS** qui, d'après le PDS « transports », ne sont pas des projets d'infrastructure pouvant être déclarés **d'utilité publique**.

Compte tenu du manque de clarté décrit ci-dessus, la Chambre de Commerce ne peut donc qu'inviter les auteurs du projet de PDS sous avis de prévoir certaines modifications afin de garantir une meilleure cohérence entre les projets de PDS « paysages » et « transports » et pour éviter des insécurités juridiques éventuelles.

Concernant l'article 15, paragraphe 1

Le commentaire de la Chambre de Commerce étant similaire aux commentaires de l'article 2 point 12, de l'article 6 paragraphe 2, et de l'article 10 paragraphe 2, elle propose que soient définies à l'article 2 les notions de « en surface » et « hors sol ».

Concernant l'article 15, paragraphe 3

L'article 15, paragraphe 3 dispose que « *l'agrandissement d'une décharge pour déchets inertes existante est admissible dans une coupure verte sous condition que l'exploitation de la décharge soit limitée dans le temps et que le terrain soit remis dans un état naturel à la fin de l'exploitation* ».

L'utilisation de la mention « limitée dans le temps » est ici trop vague, de l'avis de la Chambre de Commerce. Elle propose qu'une limite chiffrée soit ajoutée.

Concernant l'article 15, paragraphe 4

L'article 15, paragraphe 4 dispose que « *est interdit tout agrandissement d'une construction existante ou d'un ensemble de constructions appartenant à une exploitation agricole existante, située à l'intérieur d'une coupure verte et susceptible d'affecter de manière significative la coupure verte en ce qui concerne : (1) son intégrité paysagère ; (2) le maillage avec les espaces libres avoisinants ; (3) sa vocation récréative ; (4) ses fonctions et services écologiques ; (5) la connectivité écologique ; (6) la qualité agronomique de ses sols et la situation de ces derniers dans le parcellaire agricole* ».

L'utilisation de la notation « de manière significative » est trop imprécise selon la Chambre de Commerce. Elle préconise d'énoncer clairement ce qui impacte « significativement » une zone verte au sens de cet article.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les projets de règlements grand-ducaux que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

RMX/DJI