

Luxembourg, le 18 août 2020

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ rendant obligatoire une troisième modification du plan d'occupation du sol (POS) « Aéroport et environs ». (5424RMX)

*Saisine : Ministre de l'Aménagement du territoire
(4 mars 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de rendre obligatoire une troisième modification du plan d'occupation du sol (ci-après le « POS ») « Aéroport et environs ». Le POS est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-ducal, qui a comme but de mettre en œuvre les objectifs de l'aménagement du territoire tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire². L'instrument du POS 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.

En bref

- La Chambre de Commerce soutient le projet d'envergure « Airport-City » ainsi que les objectifs généraux poursuivis par le présent projet de règlement grand-ducal.
- Au lieu-dit « **am Huewerstéck** », la Chambre de Commerce soutient la réaffectation de quelques parcelles actuellement classées en *zone d'activités communale (ZAC)* en vue de la création d'une *zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages (BEP)*, étant donné qu'elles n'hébergent pas d'activités à l'heure actuelle.
- Au lieu-dit « **am Huewerstéck** », la Chambre de Commerce propose que le projet reprenne le tracé de la zone superposée du projet de plan directeur sectoriel « transports » relative au projet n°2.2 de la ligne de tram entre le pôle d'échanges Kirchberg/Luxexpo et Höhenhof/Aérogare.

En raison du caractère stratégique et de l'importance en termes d'utilité publique de l'aéroport Luxembourg-Findel, l'établissement d'un POS « Aéroport et environs » était déjà prévu par le plan directeur d'aménagement du territoire³ (PDAT) de 2003⁴. Ce dernier justifiait la nécessité de recourir à l'instrument du POS en raison de son caractère précis, tant en ce que celui-ci est équivalent à celui des plans d'aménagement particuliers (PAP) communaux⁵, que par rapport aux

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#). (*Nota bene* : par courrier du 27 avril 2020, une version rectifiée de la partie graphique intitulée « planche Niederanven 2 » a été adressée à la Chambre de Commerce, une erreur matérielle qualifiée de faible envergure ayant été décelée.

² Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018)

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 arrétant le programme directeur d'aménagement du territoire (<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dgc/2003/03/27/n1/jo>).

⁵ D'après l'article 25 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, « [l]e plan d'aménagement particulier précise et exécute les dispositions réglementaires du plan d'aménagement général

charges et servitudes grevant les propriétés et aux contraintes d'aménagement ayant trait aux surfaces du site de l'aéroport et de ses alentours à arrêter par l'Etat.

En date du 17 mai en 2006, le POS « Aéroport et environs » fut déclaré obligatoire par règlement grand-ducal⁶. D'après le plan directeur d'aménagement du territoire (PDAT) de 2003, il avait en particulier pour objectif de :

- réserver l'espace nécessaire au développement de l'aéroport et de ses activités économiques ;
- prévoir les réserves d'emprise foncière utiles aux principaux réseaux de communication ;
- gérer l'urbanisme autour de l'aéroport dans l'intérêt général de toutes les parties prenantes.

Le périmètre du POS « Aéroport et environs » couvre une partie du territoire des communes de Betzdorf, Hesperange, Luxembourg, Niederanven, Sandweiler et Schuttrange. Depuis 2006, et afin de tenir compte de la réalité des besoins évolutifs du terrain, certaines communes ont demandé à ce qu'il soit procédé à la modification du POS. Le POS « Aéroport et environs » a par conséquent fait l'objet de 2 modifications depuis 2006⁷.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de rendre obligatoire une troisième modification du POS « Aéroport et environs ». Les modifications projetées se concentrent surtout au niveau de 2 sites, ces derniers étant tous situés sur le territoire de la commune de Niederanven.

Considérations générales

L'aéroport Findel a connu une croissance importante de ses activités de transit de passagers et de transport de fret au cours des dernières années et représente un facteur de développement primordial sur le plan économique pour le Grand-Duché. Ceci est justifié non seulement en raison de son importance pour le secteur touristique du Grand-Duché, mais aussi par le fait que l'aéroport Findel constitue une infrastructure qui favorise directement les échanges internationaux de marchandises, le dynamisme de la petite économie très ouverte du Grand-Duché dépendant d'ailleurs directement du commerce extérieur.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que l'aéroport Findel constitue une infrastructure stratégique clé pour la logistique au Luxembourg, à savoir un des cinq secteurs qui ont été définis comme prioritaires dans le cadre de la stratégie de diversification économique du pays⁸. Selon la Chambre de Commerce, il va également sans dire que l'objectif de positionner le Luxembourg comme plateforme logistique intercontinentale en Europe passera forcément par la poursuite des importants efforts en matière d'investissement qui ont été réalisés au niveau de l'aéroport lors des dernières années, le tout pour attirer de nouvelles entreprises et favoriser davantage la compétitivité des acteurs déjà actifs sur le sol luxembourgeois.

Compte tenu de la croissance des activités, la Chambre de Commerce estime qu'il sera également important de compléter les efforts d'investissement par des réflexions cohérentes en matière d'organisation de l'espace du site de l'aéroport et de ces environs, des considérations en

concernant une zone ou partie de zone. Il revêt la forme d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Les communes peuvent toutefois définir dans leur plan d'aménagement général des terrains ou ensembles de terrains constituant une zone urbanisée pour lesquels un plan d'aménagement particulier « quartier existant » est à élaborer. »

⁶ Règlement grand-ducal (modifié) du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » (Mémorial A – N°101 du 14 juin 2006)

⁷ Règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 déclarant obligatoire la modification du plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » (Mémorial A – N°715 du 11 août 2017) ; Règlement grand-ducal du 10 août 2018 rendant obligatoire une deuxième modification du plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » (Mémorial A – N°845 du 19 septembre 2018)

⁸ 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 écotechnologies.

matière d'aménagement du territoire qui devront d'ailleurs également dépasser le périmètre du POS « Aéroport et environs ». La Chambre de Commerce recommande ainsi que les réflexions en matière d'aménagement territorial de l'aéroport et de ses environs soient de nature à viser une meilleure intégration de la zone d'activité spécifique nationale (*Contern (Weiergewan)* – « *Zone logistique* ») de Contern dans l'organisation spatiale de l'aéroport. À cet égard, la Chambre de Commerce s'est réjouie par le passé que le projet n°4.8, relatif au raccordement de la zone logistique de Contern au réseau autoroutier, fasse l'objet d'une intégration dans le dernier projet de plan directeur sectoriel « transports »⁹, même si elle déplore que le projet se soit seulement vu attribuer l'ordre de priorité « 2 ».

Considérations spécifiques relatives aux modifications envisagées

Concernant les modifications envisagées sur le premier site, au lieu-dit « op de Lietschen »

Le premier site se situe à l'est de l'aéroport, au lieu-dit « **op de Lietschen** ». Afin de tenir compte des activités et constructions déjà présentes sur le site, le POS propose d'adapter le zonage de certains terrains à leur utilisation réelle. D'après l'exposé des motifs, il est envisagé de reclasser :

- 3 parcelles, actuellement classées en *zone d'espace vert (EV)*, en *zone rurale (RUR)* ;
- 1 parcelle, actuellement classée en *zone d'espace vert (EV)*, en *zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages (BEP)*.

Concernant la *première* modification, la Chambre de Commerce souhaite faire remarquer que les indications de l'exposé des motifs semblent être en contradiction avec la version consolidée du document cartographique « planche Niederanven 3 » jointe au projet. L'exposé des motifs indique en effet que 3 parcelles sont concernées, alors que sauf erreur, l'extrait du plan cadastral numérisé précité indique que 4 parcelles¹⁰, actuellement classées en *zone d'espace vert (EV)*, feront l'objet d'un reclassement en *zone rurale (RUR)*. Concernant les reclassements, ces derniers se justifieraient, d'après l'exposé des motifs, par le fait qu'elles seraient de nature à élargir les possibilités d'aménagement du site, les parcelles étant actuellement occupées par le centre de collecte de déchets vert de la commune de Niederanven ainsi que par son chemin d'accès.

Concernant la *deuxième* modification, la Chambre de Commerce note que l'exposé des motifs indique que le reclassement de la parcelle¹¹ en *zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages (BEP)* est justifié par le fait que cette zone héberge actuellement divers locaux de l'Administration de la nature et des forêts, du Centre forestier ainsi que la station biologique du Syndicat intercommunal pour l'assainissement du bassin hydrographique de la Syre (SIAS).

Concernant les modifications envisagées sur le deuxième site, au niveau des lieux-dits « Héienhaff », « Mënsterbësch » et « beim Nuechtbësch »

En ce qui concerne le deuxième site, la Chambre de Commerce constate, de prime abord, que les modifications envisagées seront de nature à avoir un impact assez substantiel sur l'ensemble de l'organisation spatiale de la zone aéroportuaire.

En *premier* lieu, la Chambre de Commerce note que le projet envisage de modifier la **partie écrite**¹² du règlement grand-ducal modifié du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation

⁹ [Lien vers le texte du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel \(PDS\) « transports » sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

¹⁰ D'après la version consolidée du document cartographique « planche Niederanven 3 » du projet, il semble que les parcelles cadastrales 1076/1522, 1076/2934, 1076/2935 et 1077/3405 seront toutes reclassées en *zone rurale (RUR)*.

¹¹ À savoir la parcelle 1071/3587.

¹² Ainsi, le projet prévoit de modifier l'article 3, point a. du règlement grand-ducal modifié précité, mais aussi d'inclure un nouvel article 14bis dans la partie écrite.

du sol « Aéroport et environs ». L'ajout d'une nouvelle zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, intitulée *zone « Airport City » (AC)*, est proposé, faisant référence au vaste projet « Airport-City ». D'après la documentation cartographique jointe au projet, il est ainsi prévu en particulier de reclasser 2 parcelles¹³ au lieu-dit « **beim Nuechtbësch** », actuellement classées en *zone d'aéroport (ZA)* et qui hébergent en partie des parcs de stationnement ainsi que le parking « Kiss & Fly » de l'aéroport, en *zone « Airport City » (AC)*. D'après l'exposé des motifs, ce reclassement se justifie par le fait que la nouvelle *zone « Airport City » (AC)* pourra dorénavant accueillir des activités diverses, comme des activités commerciales, de loisir et de récréation, tout en permettant également le développement d'espaces de bureau, d'hôtels et de restaurants.

Etant donné que ces activités précitées, non directement nécessaires à l'accomplissement des activités aéroportuaires opérationnelles, étaient non admissibles dans la *zone d'aéroport (ZA)*¹⁴, la Chambre de Commerce ne peut que saluer les reclassements urbanistiques proposés. À ses yeux, ces derniers, tout comme les projets d'aménagement urbains y prévus, seront d'ailleurs de nature à renforcer significativement la compétitivité ainsi que l'attractivité de l'aéroport Findel en tant que point de transit au niveau international. Concernant les modifications prévues par le projet au lieu-dit « **beim Nuechtbësch** », la Chambre de Commerce estime donc qu'elles sont en adéquation avec les objectifs du POS « Aéroport et environs ».

En *deuxième* lieu, aux lieux-dits « **Héienhaff** » et « **Mënsterbësch** », la Chambre de Commerce note que des propositions de reclassement supplémentaires sont avancées. Ainsi, le projet a pour objet de réduire, voire même d'enlever complètement, certaines bandes de *zone d'espace vert (EV)*. D'après l'exposé des motifs, ces réductions se feront non seulement au profit d'un élargissement de la *zone d'aéroport (ZA)*¹⁵, mais aussi d'un déplacement marginal ainsi que d'un élargissement plus significatif d'une *zone d'activités communale (ZAC)* à travers l'ajustement de son zonage.

Concernant les propositions d'adaptations urbanistiques prévues aux 2 lieux-dits précités, la Chambre de Commerce peut les approuver, y compris pour ce qui concerne le déplacement marginal de la limite de la *zone d'activités communale (ZAC)*, étant donné que l'ensemble des modifications est globalement de nature à augmenter l'ampleur de cette dernière.

La Chambre de Commerce observe en effet que ce déplacement marginal est indispensable, notamment en vue de la réalisation de certains projets d'infrastructure d'envergure à l'échelle nationale. Il s'agit en particulier de 2 projets d'infrastructure d'utilité publique contenus dans le projet de plan directeur sectoriel « transports »¹⁶, à savoir le projet n°2.2, relatif à la construction d'une ligne de tram entre le pôle d'échanges Kirchberg/Luxexpo et Höhenhof/Aérogare, mais aussi le projet n°7.1, relatif à la construction du pôle d'échanges « Héienhaff ».

Concernant le manque d'indications et le manque de clarté relatif à la zone de bâtiments et d'équipements publics (BEP) prévue au lieu-dit « am Huewerstéck »

La Chambre de Commerce constate que le projet prévoit également des modifications au niveau du lieu-dit « **am Huewerstéck** », à savoir notamment l'ajout d'une nouvelle *zone de*

¹³ À savoir les parcelles 1272/4631 et 1272/4628, selon les géodonnées disponibles sur le géoportail national officiel du Grand-Duché.

¹⁴ Conformément à l'article 14 du règlement grand-ducal (modifié) du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » (Mémorial A – N°101 du 14 juin 2006)

¹⁵ D'après l'exposé des motifs, au niveau des différents secteurs, qui désignent pour toute aire partielle de la *zone d'aéroport (ZA)* la fonction principale de cette partie de l'aéroport, il est indiqué que cet élargissement de la *zone d'aéroport (ZA)* se fera au profit du *secteur d'approvisionnement (SAP)* et du *secteur de fret (SFT)*.

¹⁶ [Lien vers le texte du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel \(PDS\) « transports » sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages (BEP) d'une envergure de grande dimension. D'après la version consolidée du document cartographique « planche Niederanven 2 » jointe au projet, cette nouvelle zone englobe entre-autres des surfaces qui hébergent la bretelle de sortie de l'échangeur Senningerberg en provenance de la croix de Gasperich de l'autoroute A1. De plus, afin d'établir cette zone, le projet propose également de reclasser certaines parcelles qui sont actuellement classées en *zone d'activités communale (ZAC)*, situées le long de la Route de Trèves.

La Chambre de Commerce déplore le manque de clarté du projet en lien avec l'établissement de cette nouvelle zone. L'exposé des motifs n'est pas non plus de nature à fournir des explications suffisantes quant à cette modification, alors qu'il s'agit pourtant d'une modification substantielle. D'après les informations relatives au projet « Airport-City », l'ouverture d'un parking P&R d'environ 4.000 places a été envisagée aux abords des installations de l'aéroport. Etant donné qu'une *zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages (BEP)* peut accueillir des constructions de grandes dimensions, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si la nouvelle zone a exclusivement pour vocation d'héberger ce futur parking ou si d'autres types de construction, liés à la future station de tram « Héienhaff », y sont également envisagés.

Malgré ce regret, la Chambre de Commerce salue néanmoins expressément les modifications rectificatives relatives à cette zone. La version initiale non rectifiée¹⁷ du projet sous avis prévoyait en effet que l'établissement de la nouvelle zone se traduirait par des réaffectations de plusieurs parcelles classées actuellement en *zone d'activités communale (ZAC)*, dont également des surfaces sur lesquelles **certaines entreprises exercent en revanche leurs activités**. Ainsi, en particulier pour 2 parcelles situées au sud de la *zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages (BEP)* initialement projetée¹⁸, le projet prévoit dorénavant qu'elles continueront à être classées en *zone d'activités communale (ZAC)*, mesure rectificative que la Chambre de Commerce ne peut que saluer.

Pour établir la zone de bâtiments et d'équipements publics en question, la Chambre de Commerce note que le projet envisage toujours la réaffectation¹⁹ de quelques parcelles²⁰ actuellement classées en *zone d'activités communale (ZAC)*, des parcelles qui n'hébergent cependant pas d'activités à l'heure actuelle.

Au regard du fait que les modifications prévues par le projet aux **lieux-dits « Héienhaff » et « Mënsterbësch »** sont de nature à significativement accroître l'ampleur de la *zone d'activités communale (ZAC)* y située, la Chambre de Commerce soutient la réaffectation des quelques parcelles actuellement classées en *zone d'activités communale (ZAC)* pour l'établissement de la zone de bâtiments et d'équipements publics au lieu-dit « **am Huewerstéck** », même si elle aurait souhaité plus de précisions relatives à l'ensemble des projets d'infrastructure (d'utilité publique) y prévus.

Concernant la divergence entre les zones superposées établies par le projet de règlement grand-ducal et celles établies par le projet de plan directeur sectoriel « transports »

Conformément aux indications de l'exposé des motifs, la Chambre de Commerce note que le projet prévoit également des modifications ponctuelles au niveau de certaines zones superposées, à savoir certains ajustements au niveau des *couloirs pour voies de communication (CVC)*. D'après les auteurs, ces ajustements se justifieraient par la réalisation de 2 projets

¹⁷ Par courrier du 27 avril 2020, une version rectifiée de la partie graphique intitulée « planche Niederanven 2 » a été adressée à la Chambre de Commerce, une erreur matérielle qualifiée de faible envergure ayant été décelée.

¹⁸ A savoir notamment les parcelles cadastrales 1190/3890 et 1190/3237, d'après la version consolidée du document cartographique « planche Niederanven 2 » du projet.

¹⁹ A savoir le reclassement en *zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages (BEP)*.

²⁰ A savoir 2 parcelles et une partie marginale d'une 3^e parcelle.

d'infrastructure d'utilité publique contenus dans le projet de plan directeur sectoriel « transports »²¹, à savoir le projet n°2.2, relatif à la construction d'une ligne de tram entre le pôle d'échanges Kirchberg/Luxexpo et Höhenhof/Aérogare, mais aussi le projet n°7.1, relatif à la construction du pôle d'échanges « Héienhaff ».

En revanche, toujours au lieu-dit « **am Huewerstéck** », la Chambre de Commerce constate qu'il semble exister des divergences entre, d'une part, les *couloirs pour voies de communication* (CVC) établis par le projet et, d'autre part, la zone superposée²² établie par le projet de plan directeur sectoriel « transports » qui est destinée à accueillir le projet n°2.2 précité. Cette divergence est en effet due à une rupture au niveau des *couloirs pour voies de communication* (CVC) établis par le projet, notamment en raison de l'ajout de la *zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages* (BEP) au lieu-dit « **am Huewerstéck** » déjà citée *supra*.

La Chambre de Commerce s'étonne de ces divergences au niveau des parties graphiques. Afin d'éviter toute **insécurité juridique**, elle propose ainsi que les différents documents cartographiques du projet reprennent à l'identique le tracé de la zone superposée relative au projet n°2.2 telle que prévu par le projet de plan directeur sectoriel « transports ».

De façon générale, d'après l'article 20 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire²³, les zones superposées des plans directeurs sectoriels²⁴ sont mises en œuvre par les communes territorialement concernées, à travers une mise à jour de leurs plans d'aménagement général (PAG) / plans d'aménagement particulier (PAP). Or, dans le cas présent, la Chambre de Commerce souhaite faire remarquer qu'à ses yeux, la zone superposée relative au projet n°2.2, telle que prévue par le projet de plan directeur sectoriel « transports » diffère de celle de la modification du POS qui fait l'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis. Elle s'interroge dès lors quant à savoir s'il n'y aurait pas lieu de modifier l'un des instruments de planification d'aménagement du territoire pour éviter toute insécurité juridique, respectivement tout retard dans la mise en œuvre pratique des projets envisagés en raison d'interprétations contradictoires. À noter encore que les communes ne peuvent en effet pas procéder à la création de nouvelles zones dans leurs plans d'aménagement général (PAG) si ces dernières sont contraires aux prescriptions graphiques du POS.

Dans la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire²⁵, la Chambre de Commerce note de surcroît que son article 16, paragraphe (2) prévoit que :

« [L]e plan d'occupation du sol peut toujours mettre en œuvre un plan directeur sectoriel. Il doit alors être **conforme aux prescriptions** du plan directeur sectoriel. Toutefois, l'existence préalable d'un plan directeur sectoriel n'est pas obligatoire à l'élaboration et à l'entrée en vigueur d'un plan d'occupation du sol. »

Compte tenu du caractère crucial du projet de la ligne de tram entre le pôle d'échanges Kirchberg/Luxexpo et Höhenhof/Aérogare, la Chambre de Commerce propose donc que le projet sous avis reprenne la zone superposée établie par le projet de plan directeur sectoriel « transports », afin d'éviter tout risque d'insécurité juridique éventuel.

²¹ [Lien vers le texte du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel \(PDS\) « transports » sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

²² À savoir une zone superposée au sens de l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

²³ Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018)

²⁴ À 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).

²⁵ Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018)

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

RMX/PPA