



Monsieur Mars Di Bartolomeo
Président de la Chambre des Députés
23, rue du Marché aux Herbes
L-1772 Luxembourg

Luxembourg, le 20 mars 2018

Monsieur le Président,

En vous remerciant d'avoir saisi le Conseil supérieur pour un Développement Durable des questions concernant l'aménagement du territoire, je vous prie de trouver ci-joint les réponses élaborées par un groupe de travail ad 'hoc du Conseil.

Nous vous saurions gré de nous informer quant à la suite des travaux et notamment la date exacte du débat de consultation à la Chambre des Députés.

Croyez, Monsieur le Président, à l'assurance de ma très haute considération.

Pour le Conseil supérieur pour un Développement Durable



Francis Scharz

Président

Question n° 1.

Est-ce que le pays a besoin d'adaptations législatives, voire constitutionnelles (par rapport notamment au droit de propriété, à la définition de la notion d'intérêt général, ou à la liberté de commerce) pour doter la politique d'aménagement du territoire des moyens dont elle a besoin pour mener à bien ses actions ? Est-il indiqué de suivre l'exemple de la République Fédérale d'Allemagne, dont l'art. 14 de la Constitution stipule que le propriétaire a une responsabilité de par la loi fondamentale, qui souligne que la propriété doit être au service du bien commun ?

Cette question vise deux niveaux de notre ordre juridique: le niveau législatif (1) et le niveau constitutionnel (2).

1. Par la modification de l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes dans la foulée de la loi du 3 mars 2017 dite «Omnibus», le droit de préemption des communes a été étendu de sorte à porter aussi sur les parcelles non construites situées dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées ainsi que sur les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée.

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides au logement, respectivement la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics ainsi que de travaux visant à ériger des équipements collectifs.

Il ne s'agit en l'espèce pas d'une ingérence dans le droit de propriété, puisque le propriétaire pourra toujours vendre son bien au prix convenu, tandis que l'acheteur potentiel, auquel se substitue la commune exerçant son droit de préemption, n'a pas encore acquis le titre de propriété.

Il n'y a pas non plus entrave à la liberté du commerce et de l'industrie, ni à l'exercice de la profession libérale et du travail agricole, qui sont garantis par l'article 11 de la Constitution, puisque ce même article aménage une ouverture pour des restrictions à établir par la loi.

À notre sens, lors d'une prochaine modification de la loi du 22 octobre 2008, le législateur devrait étendre le droit de préemption aussi sur les terrains bâtis, voire sur les logements mis en vente. Car force est de constater que la spéculation ne porte pas seulement sur des terrains non construits, mais également sur des bâtisses qui sont souvent laissées tomber en ruine pour faire place, après démolition, à des immeubles comprenant plusieurs logements.

2. Les choses ne sont cependant pas aussi évidentes au niveau de la Constitution.

Par essence, la propriété est un droit absolu et donc inviolable. Le propriétaire dispose d'un droit entier sur ses biens; il est le seul à pouvoir en user et en disposer. Il existe cependant des restrictions légales et réglementaires à ce droit afin de préserver les droits des autres et donc l'intérêt général.

Aussi la Constitution prévoit-elle dans sa version actuelle que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.

D'autres instruments qui garantissent le droit à la propriété sont:

- le Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme dont l'article 1er est libellé ainsi: Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général

Appelée à interpréter et clarifier ce texte, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé qu'une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Pour apprécier si une mesure respecte le principe du juste équilibre et ne fait pas peser sur le propriétaire une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. À cet égard, la Cour a dit que sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue une atteinte excessive.

- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui énonce à son article 17: Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

Par rapport à la Charte, notre Constitution a régressé en ce qui concerne la protection de la propriété. Comme conséquence à l'arrêt n° 34/06 de la Cour constitutionnelle, constatant qu'une simple avance provisionnelle ne serait pas conforme à l'article 16 de la Constitution qui exige une indemnité juste et préalable, alors même que le dédommagement définitif serait fixé ultérieurement sur base d'une évaluation d'experts, le Constituant a abandonné toute référence à un quelconque délai pour le dédommagement et rayé la partie de la phrase: et préalable.

Dans sa version actuelle, la Constitution garantit un niveau de protection moins élevé que ne le fit le Code civil de 1804. Afin de ne pas diluer davantage le principe de la protection de la propriété, toute éventuelle restriction ultérieure fût-elle dictée par des raisons impératives d'intérêt public majeur, devrait faire au préalable l'objet d'un large débat public.

Dans ce contexte, il convient encore de signaler l'erreur de traduction de l'article 14 de la Constitution allemande. Le deuxième paragraphe de cet article libellé en allemand « *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen* », ne peut pas être traduit par la propriété doit être au service du bien commun. Cela signifierait que toute propriété

tomberait dans la catégorie des «res communes », ce qui n'est certainement pas le sens du texte en question.

Question 2 :

Faut-il envisager une révision de la Constitution pour y introduire la notion « d'aménagement du territoire » qui, comme le mentionne le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire dans son article 1er « vise à garantir le respect de l'intérêt général en assurant à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement durable de toutes les parties du territoire national » ?

Étant le contrat par lequel un peuple ou une communauté règle son vivre ensemble, la Constitution se trouve au sommet de la hiérarchie des normes. Elle ne saura dès lors s'inspirer d'une loi. C'est bien l'inverse qui est le cas; la Constitution est l'assise juridique de la loi qui doit se conformer aux principes constitutionnels.

Ceci étant, la jurisprudence s'est toutefois prononcée en faveur de la reconnaissance de la primauté du droit international sur le droit constitutionnel (p. ex. Cour d'appel n° 396/01V, du 13.11.2001). Rien ne s'oppose partant à ce que le Constituant puise dans les instruments internationaux dont le Luxembourg est partie. Une source d'inspiration pourrait être la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, dont l'article 25, 1. est libellé ainsi:

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement (souligné par nous), les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Plutôt donc que d'ériger l'aménagement du territoire en principe constitutionnel, Il conviendrait d'ancrer dans le chapitre II "Des libertés publiques et des droits fondamentaux", le droit à un logement décent.

Question 3 :

Au niveau de l'UE, serait-il opportun que le Luxembourg plaide pour l'élaboration d'une Directive européenne en matière d'aménagement du territoire afin de renforcer et harmoniser son rôle dans la planification territoriale long-terme et transfrontalière ?

En vertu de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, celle-ci ne peut agir que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées. L'aménagement du territoire n'en fait pas partie. Cependant, par le biais des compétences qui lui ont été transférées notamment dans les domaines de l'environnement, du transport et des réseaux transeuropéens, elle ne cesse d'exercer de manière indirecte, notamment par truchement du droit dérivé, une influence croissante sur les décisions d'aménagement du territoire des États membres. Sont notamment visés les actes ci-après:

- le règlement (UE) n ° 283/2014 concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens dans le domaine des infrastructures de télécommunications;
- le règlement (UE) n ° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport;
- la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement;
- la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement;
- la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage et la directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages (directives Natura 2000).

Puisque les États membres n'ont attribué à l'Union aucune compétence en matière d'aménagement du territoire, une directive dans ce domaine ne trouverait pas de base légale dans les traités actuels. Par voie de conséquence, les États membres devraient procéder d'abord à une révision des traités!

Question 4 :

Souscrivez-vous à la vision/scénario n°3 du développement spatial nommée « développement organisé et harmonieux », qui vise une répartition de 2/3 de l'augmentation de la croissance de la population dans l'AggloSUD, l'AggloLUX et l'AggloNORD et qui repose sur

- **Un conditionnement du développement à des critères d'accessibilité alternative à l'automobile ;**
- **Une focalisation du renforcement des centralités existantes ;**
- **Une augmentation de la mixité des fonctions ;**
- **La prise en compte de la capacité du territoire à soutenir le développement.**

Comment promouvoir la mise en œuvre du scénario 3 par les plans d'aménagement communaux ?

En principe le CSDD est en faveur du scénario 3 tout en soulignant que ce scénario entraînerait des investissements non négligeables dans les infrastructures et qu'il pourrait se heurter aux données topographiques, notamment en ce qui concerne l'AggloNORD.

Question 5 :

Au-delà des 4 PDS primaires « Logement », « Transports », « Zones d'activités économiques » et « Paysages », qui sont finalisés et prêts à entrer en procédure, quels nouveaux PDS sont à développer prioritairement ? Quel ordre de priorité suggérez-vous d'appliquer aux nouveaux objectifs du projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire (art. 1, § (2) et (3) (cf. chp III a.1)?

Un PDS de toutes les « Terres bio-productives » est à développer de suite et prioritairement ! En effet, nous devons veiller aux espaces potentiellement propices à la production de notre nourriture, c.-à-d. de notre propre bioénergie, de nos aliments à nous. Un cadastre de la bio-capacité de toutes les terres bio-productives est à dresser. Les qualités et les quantités des aliments et des matériaux organiques à y produire potentiellement sont à évaluer. Les besoins alimentaires et les productions y relatives doivent être mis en relations pour pouvoir gérer les espaces et urbains et ruraux en conséquence. (voir également la réponse à la question 12)

Question 6 :

Compte tenu de son impact en matière d'aménagement du territoire, comment faudrait-il aborder la question de la croissance ? Êtes-vous en faveur d'une continuité du modèle de croissance actuel ? Convient-il de définir de manière consensuelle ce qui doit croître (par exemple les villes et une économie non-polluantes et faiblement consommatrices de sol, énergies renouvelables, grands travaux collectifs salutaires, ... ?) et ce qui doit décroître ?

Question 7 :

Êtes-vous d'avis que le Luxembourg supporte à long terme une augmentation de 10.000 emplois et de 14.000 habitants par an ?

- **Si oui, quels sont les jalons qui doivent être posés aujourd'hui pour assurer à long terme une prospérité durable et la qualité de vie de tous les résidents du pays ?**
- **Si non, comment comptez-vous réduire l'augmentation des emplois et des habitants et comment comptez-vous atténuer les conséquences financières et sociales d'une réduction de la croissance?**

Compte tenu des engagements pris par le Gouvernement en signant des accords comme l'agenda 2030 de l'ONO avec ses 17 objectifs du développement durable et l'accord de Paris sur la protection du climat, et aussi stratégies nationales comme le plan national de développement durable, le plan national de la protection du climat, le programme directeur du développement rural et le processus TIR, sans oublier le semestre européen et les politiques de l'Union Européenne, il faudrait impérativement déterminer la cible c'est à-dire définir dans quelle direction le Grand-Duché devrait se développer pendant les prochaines décennies : Quelle est la vision sociétale à plus long terme qui devra nécessairement sous-tendre l'aménagement du territoire, quelle est la croissance de l'économie préconisée, et de quel type de croissance s'agit-il ?

En tout état de cause, le CSDD prône une croissance raisonnable, gérable et avant tout soutenable ; une croissance plus qualitative que quantitative et économe des ressources. Il est en faveur d'une économie circulaire et verte. Le rythme actuel de la croissance de la population ainsi que l'orientation actuelle de notre économie ne semblent guère répondre aux critères d'un développement durable.

Il est évident que notre petit pays ne supportera pas à long termes une augmentation de 10000 emplois et de 14000 habitants par an. Cependant à la question de la croissance, respectivement de l'orientation du développement du Luxembourg il n'y pas de solution simple. Voilà pourquoi le CSDD

propose de mener un débat général à ce sujet, englobant l'ensemble des parties politiques et de la société civile.

Question 8 :

Pour les nouvelles initiatives législatives et les nouveaux projets, êtes-vous d'accord de recourir systématiquement à une étude préalable en 3 parties : évaluation des coûts et bénéfices associés pour le pays et sa population, tenant compte des facteurs sociaux et environnementaux ; analyse de l'impact territorial de ces initiatives et projets ; et prise en compte de la disponibilité des ressources sollicitées et de la proportionnalité de leur utilisation ?

Le Conseil Supérieur pour un développement est évidemment d'accord avec cette proposition. Elle se rallie à la proposition à l'idée du « Nohaltechkeetscheck » :

Le 20 octobre 2011, les ministres compétents pour le Développement durable et les Infrastructures avaient soumis pour avis au CSDD une étude réalisée par le «Forschungsinstitut für Umweltpolitik » à la « Freie Universität Berlin » relative à l'application du « Nachhaltigkeitscheck » (NHC) au Luxembourg, en tant qu'instrument d'évaluation des actes administratifs et législatifs pertinents eu égard à leurs conséquences sur le développement durable.

En date du 16 mars 2012, le CSDD avait transmis un avis relatif à l'application du

« Nachhaltigkeitscheck » (NHC) au Luxembourg, comme instrument servant à introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade précoce de l'élaboration de projets de loi, et ainsi de faire avancer ce thème transversal qu'est le développement durable et d'assurer de même une cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

Cette idée, intitulée « fiche d'impact développement durable » fait partie du programme gouvernemental de l'actuel gouvernement.

En 2015 la motion suivante a été déposée à la Chambre des Députés :

- *« Constatant que le programme gouvernemental prévoit que le Gouvernement mettra en œuvre la fiche d'impact «développement durable» (Nachhaltigkeitscheck) pour les projets et les décisions gouvernementaux susceptibles d'avoir une incidence en termes de développement durable,*
- *Constatant que pour l'élaboration de cette fiche d'impact, il devrait être tenu compte des travaux préparatoires réalisés ensemble avec le Conseil Supérieur pour un Développement durable et la Commission interdépartementale du Développement durable,*
- *Constatant qu'une telle évaluation pour des actes administratifs et législatifs pertinents eu égard à leurs conséquences sur le développement durable est inscrite en tant que mesure sous l'objectif «Cohérence de la politique et mise en place d'une politique intégrée» dans le Plan national pour un développement durable,*
- *Constatant que le Conseil supérieur pour le développement durable (CSDD) a adopté en séance plénière du 24 octobre 2013 des idées directrices qui devraient guider la politique des*

années à venir afin d'assurer un développement durable du pays et que parmi ces idées figure l'institution d'un «Nachhaltigkeitscheck»,

- *Constatant que le Cercle de Coopération des ONG de développement du Luxembourg a demandé dans un communiqué de presse le 12 octobre 2015 la vérification systématique de l'impact des projets de loi sur les populations des pays en développement et sur l'environnement.*

Invite le gouvernement de mettre rapidement en œuvre le Nachhaltigkeitscheck pour les projets et les décisions gouvernementaux. »

Malheureusement la mise en œuvre du NHC n'est pas encore devenue réalité.

Question 9 :

Quelles sont les nouvelles propositions de la Chambre pour réduire la consommation et l'artificialisation du sol et pour atteindre les Objectifs de Développement Durable 2030 en la matière?

Le CSDD est d'avis qu'il s'agit de mener dans tous les domaines une politique qui augmente la résilience du pays face aux risques de l'avenir et favoriser un « *comportement de suffisance* » du citoyen afin de freiner la spirale de la croissance démesurée.

L'implémentation de l'agenda 2030 des Nations Unies nous demande de faire des réflexions analogues. Madame la Ministre de l'Environnement a chargé le CSDD de contribuer à la mise en œuvre dudit Agenda 2030. A cet effet le CSDD collabore avec le MDDI au sein d'un groupe de travail qui a organisé un workshop auquel ont participé plus près de 120 personnes de la société civile et de certaines administrations étatiques. Un deuxième workshop est prévu pour fin avril. Les propositions concrètes émanant de ces ateliers vous seront transmises dans les meilleurs délais.

Nous vous invitons à étudier les avis du CSDD relatif à la TIR et au Plan national de protection du climat notamment en ce qui concerne la «suffisance».

Question 10 :

Faut-il dresser un inventaire exhaustif des friches industrielles, constructions vétustes à démanteler et autres terrains artificialisés et non-utilisés, afin de connaître précisément le potentiel de reconstruction sur des terrains déjà artificialisés ?

Dans ce contexte, êtes-vous d'accord que l'Etat joue un rôle actif dans la reconversion de friches en aidant à préfinancer la dépollution et les infrastructures et/ou en prenant en charge la maîtrise foncière ?

L'approche de dresser un inventaire exhaustif des friches industrielles, constructions vétustes à démanteler et autres terrains artificialisés et non-utilisés est l'unique façon d'obtenir une vue globale de la surface totale potentiellement disponible et des risques liés à sa viabilisation.

Sous la tutelle de l'administration de l'environnement, le cadastre des anciennes décharges et des sites contaminés, se basant sur les parcelles cadastrales, a déjà été établi caractérisant chaque site comme suit:

- site potentiellement contaminé ;
- absence confirmée d'une contamination ;
- site contaminé avec indication de l'étape de reconnaissance
- site assaini

Cet inventaire est mis à jour en permanence en fonction des résultats de reconnaissance et de travaux d'assainissement. Le cas échéant, l'historique du site, plans, photos et autorisations d'exploitation sont disponibles. Pour les sites comportant un risque de pollution, des investigations deviennent nécessaires pour quantifier et qualifier la pollution et par la suite des mesures sont à mettre en place pour en réduire l'impact. Ces activités sont réalisées par des organismes agréés.

Le principe du pollueur-payeur est d'application au Grand-Duché de Luxembourg. Seulement, pour les cas du pollueur et/ou exploitant et/ou propriétaire non identifié(s) des terrains appelés "orphelins" tombent dans le domaine de l'État. Par conséquent, les frais de réhabilitation incombent à l'État. Pour tous les autres cas, l'État pourra accepter le rôle actif de médiateur pour accélérer les échanges entre parties. Le CSDD est d'avis que le préfinancement d'études et de travaux devrait rester l'option de la dernière chance.

Question 11 :

Serait-il bénéfique, par exemple dans le cadre de la refonte du PDAT, de lancer une campagne de sensibilisation à l'aménagement du territoire, notamment en matière de densification urbaine et de stratégie de développement du monde rural, afin de changer la perception qu'a la population de l'espace et de la familiariser avec les principes et concepts d'aménagement et d'urbanisme ?

Le CSDD félicite le Ministère du Développement durable et des Infrastructures de l'organisation de quatre laboratoires régionaux impliquant au total près de 200 participants dont le produit sera le produit final du processus sera l'élaboration d'un plan d'actions citoyen, servant de base pour la réécriture du PDAT et la nouvelle vision territoriale du Luxembourg.

Cependant les mesures visant l'acceptation et de l'appropriation de la refonte du PDAT et des plans sectoriels ne peuvent pas se limiter à ces laboratoires et à des campagnes de sensibilisation.

Ces laboratoires, ainsi que d'autres workshops et plateformes actuellement mis en place par le gouvernement ou d'autres organismes (Processus TIR, élaboration du nouveau PNDD, du plan climat etc.) ne devraient être que le début de structures d'échanges régulières auxquelles participeraient notamment des représentants de toutes les composantes de la population du pays et des générations futures (Zukunftsdösch).

Au-delà de toute campagne de sensibilisation à l'aménagement du territoire, l'Etat doit éduquer et informer ses populations actuelles et futures au bon fonctionnement de la société civile toute entière ainsi que les effets et les relations entre tous les secteurs d'activité occasionnés par nos

modes de vie, notre économie et nos flux de toutes les matières gazeuses, liquides, organiques et inertes que nous produisons, employons ou rejetons. Chaque citoyen doit comprendre toutes les conséquences de toutes ses activités professionnelles et privées sur ses concitoyens, les infrastructures, la nature et l'environnement.

L'école devrait informer les jeunes à partir de l'enseignement fondamental sur le fonctionnement de nos institutions et leur permettre de vivre la démocratie par des jeux de rôle et la mise en place obligatoire de structures de cogestion efficaces. Toutes les branches pourraient collaborer à tous les niveaux à développer chez les jeunes la pensée systémique et le sens de la responsabilité et de l'engagement. L'enseignement de la géographie ou des sciences de l'enseignement secondaire (général et classique) devraient étudier les principes et les enjeux de l'aménagement du territoire du Luxembourg et de la Grande Région.

Question 12 :

Faut-il se doter de nouveaux critères régissant l'implantation d'entreprises, de surfaces commerciales, de stations de service, d'infrastructures nouvelles ? Pour préserver l'équilibre entre les centres-villes et la périphérie et endiguer la consommation de sol, êtes-vous en faveur d'établir des règles et des critères d'implantation pour commerces, en fonction notamment de l'accessibilité et de la centralité des sites ? Faudrait-il prévoir un schéma de développement des surfaces commerciales et une politique de subvention pour les commerces de proximité ?

Le CSDD est d'avis que le phénomène de la consommation excessive de sol par les grandes surfaces et les industries n'est pas à sous-estimer. Un plan sectoriel « sols arables » pourrait aider à résoudre ce problème. Établir des règles et critères d'implantation nous semble indispensable. Les zones d'activités devront répondre aux standards de qualité comme l'intégration urbanistique et architecturale, l'efficacité énergétique, la création de surfaces « vertes » publiques et privées (p. ex. toits végétalisés), la mobilité et d'autres. Nous sommes en faveur de la création des zones d'activités qui répondent aux critères de l'aménagement du territoire et du développement durable et qui attirent les entreprises et surfaces commerciales par les avantages qu'ils proposent. L'attractivité des centres des localités elles-mêmes pourraient bénéficier aux commerces de proximité. En effet le « shopping » moderne est une activité qui ne se résume pas à l'unique achat de produits, mais devient aussi un moment de rencontre et un événement de loisir ».

Question 13 :

Est-ce que les dispositions relatives aux finances communales peuvent avoir un impact sur le développement territorial ? Jugez-vous utile de procéder à une analyse des liens existants entre ces dispositions et le développement durable du territoire ?

Questions 14 :

Les valeurs de l'impôt foncier (valeur unitaire, taux d'assiette, taux communal) devraient-elles faire l'objet d'une révision ? Si oui, estimez-vous que l'introduction de critères tels que la détermination du mode d'utilisation du sol et la prise en compte de la superficie construite, soit pertinente ?

Question 15 :

L'introduction d'une taxe sur la plus-value de terrains telle qu'appliquée en Suisse pour promouvoir le développement vers l'intérieur des localités, vous semble-t-elle être de mise au Luxembourg ?

Le CSDD répond de façon positive à ces trois questions concernant le financement et la taxation tout en soulignant que la base de l'impôt foncier devrait substantiellement rehaussée.

Question 16 :

Approuvez-vous ou non les orientations suivantes concernant le développement urbain à retenir dans le nouveau PDAT ? : Innen vor Aussen, Bestandsgebäude nutzen, densification des tissus urbains, densification plus élevée dans les nouveaux quartiers de certaines agglomérations, réduction de la consommation foncière, ... ? Quelles autres orientations souhaitent-ils voir inscrit au PDAT ?

Quelle est votre vision en termes de stratégie de développement de l'espace rural et quelles orientations retenir pour le nouveau PDAT ? Souscrivez-vous aux principes dressés dans ce débat (chapitre IV. i.) visant le développement durable et intégré des régions rurales ? Est-ce que les communes en milieu rural devraient être récompensées pour leur rôle de protecteur de ressources naturelles (p.ex. eaux potables, biodiversité, paysages etc.) ?

Le CSDD soutient la proposition au sujet des orientations concernant le développement urbain à retenir dans le nouveau PDAT: Innen vor Aussen, Bestandsgebäude nutzen, densification des tissus urbains, etc.

Le Grand-Duché de Luxembourg possède déjà des lois et des règlements en vigueur traitant de :

- la protection des eaux souterraines,
- la qualité des eaux potables
- la protection du sol
- la protection de la nature et des ressources naturelles
- l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Les citoyens sont obligés de respecter ces lois afin d'assurer que la liberté, les droits et la sécurité de chacun d'eux soient garantis de manière effective. Ainsi, récompenser des communes en milieu rural pour leur rôle de protecteur de ressources naturelles équivaut à un traitement privilégié et sous-entend que d'autres communes n'assureraient pas leur rôle de protecteur.

Le principe de l'égalité devant la loi est en vigueur et il faut enfin rappeler que le non-respect de celles-ci constitue toujours une faute qui, le cas échéant, peut conduire à de lourdes sanctions pénales.

Le développement durable nous concerne tous, chacun à son niveau.

Question 17 :

Considérant que l'ensemble des PAG des communes du pays constitue le droit commun en matière d'aménagement du territoire, n'estimez-vous pas que les modifications des PAG ayant un impact important sur l'aménagement du territoire devraient obligatoirement être avisées d'un point de vue de l'aménagement du territoire ?

La même question peut être posée quant à l'appréciation des projets de PAP d'envergure ou des projets de modification de PAP d'envergure existants. Ces projets ont un impact considérable sur le développement du territoire et peuvent être élaborés et réalisés dans le cadre de la mise en œuvre d'une zone superposée découlant d'un PDS ou dans le cadre de dispositions établies par un POS.

La procédure d'adoption tant des PAG que des PAP telle qu'elle est prévue par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain comprend actuellement déjà la saisine de la commission d'aménagement respectivement de la cellule d'évaluation pour avis (articles 11, 18bis et 30).

La question est dès lors dénuée de pertinence.

Question 18 :

Est-ce que vous partagez l'avis qu'il serait utile que l'Etat et les communes observent ensemble l'évolution du territoire et les potentialités des 102 PAG, en élaborant et en appliquant une méthode et des indicateurs transparents et uniformes ?

L'élaboration et l'application d'une méthode et d'indicateurs destinées à observer l'évolution du territoire et des potentialités des PAG ensemble par les communes et l'Etat est tout à fait souhaitable. Dans cette perspective, le CSDD estime que l'Etat devrait se donner les moyens pour procéder à ce genre d'observations.

Question 19 :

Afin de permettre de mettre en application les principes d'un aménagement durable du territoire, estimez-vous que les mesures suivantes devraient être adoptées ?

- **Introduire une limitation du potentiel de développement des PAG à douze ans conformément au scénario 3 ?**

- Préciser le contenu du rapport à présenter tous les 6 ans par le collège des bourgmestre et échevins en vue d'une éventuelle mise à jour du PAG tel que prévu à l'article 9(2) de la loi ACDU, en introduisant l'appréciation du potentiel de développement, de l'accessibilité en transports en commun, du degré de centralité, de la capacité du territoire à soutenir le développement et en le réduisant au strict nécessaire ;
- Introduire l'obligation de soumettre ce rapport également à l'avis de la commission d'aménagement et à l'approbation du ministre de l'Intérieur et du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences.

ad tiret 1: Oui, il faudrait effectivement introduire une limitation du potentiel de développement des PAG par exemple à douze ans.

ad tiret 2: À notre sens, le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général, précisant les dispositions de l'article 7 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, contient tous les éléments nécessaires à une appréciation du potentiel et des limites du développement d'une commune. Le règlement grand-ducal à adopter en exécution de l'article 9, 2. de la loi pourra utilement s'inspirer des éléments à prendre en considération pour l'étude préparatoire.

Force est cependant de signaler que le rapport en question est destiné à servir de base à la prise de décision du conseil communal. Partant, il s'agit d'un simple document d'information sans force contraignante.

ad tiret 3: Cette obligation n'est pas prévue par la loi dans sa version actuelle. Afin de pouvoir la couler dans un règlement grand-ducal, le législateur devrait, par une modification de la loi, créer une base légale à cet effet. Dans cette éventualité, d'autres Ministères concernés devraient eux aussi être consultés pour approbation (environnement, transport, etc.).

Question 20 :

Êtes-vous d'avis que les conventions de coopération territoriale Etat-communes en milieu rural pourraient être des moyens adéquats pour la mise en œuvre des plans et programmes d'aménagement du territoire et notamment pour le développement conséquent des CDA régionaux ? Comment faire avancer l'objectif d'une agriculture durable voire biologique (cf. TIR) en milieu rural ? Voyez-vous la nécessité de la mise en œuvre d'un vrai tourisme durable en milieu rural et notamment dans les parcs naturels, et si oui, quel rôle devrait avoir ces derniers ?

Les conventions de coopération territoriale « Etat-Communes » ne peut pas se limiter au seul milieu rural. Le milieu urbain doit lui aussi verdier et redevenir bio-productif. Comme nos terres agricoles ne savent point nourrir toute notre population grandissante, toute production hors les seuls sols agricoles est à favoriser partout et toujours, où elle est possible.

Ainsi, toute production alimentaire – n'importe où qu'elle ait lieu – doit-elle devenir durable dans l'espace et dans le temps ! Elle doit se développer au-delà du « bio » actuel qui n'en est qu'un prototype sur notre route vers une agriculture à tous les points de vue durable.

Toutes les applications de produits phytopharmaceutiques et de fertilisants issus de la synthèse chimique seront remplacées pas à pas par l'utilisation conséquente et concise des cycles naturels omniprésents dans la nature. L'activité biologique des sols est à réactiver au moyen de cultures plus variées, y incluant des légumineuses (actuellement interdites), la mise en place de la pratique du semis direct (moins de labours), des rotations nettement plus allongées et des couvertures vertes de toutes les terres toute l'année durant. Ainsi, les cycles naturels engendrés par la photosynthèse seront-ils utilisés de manière nettement plus efficiente.

L'objectif global à atteindre en 2050 est une agriculture nécessitant beaucoup moins d'intrants étrangers aux cycles biologiques tout en devenant d'autant plus résiliente au climat. L'élevage de bétail sur nos prairies permanentes en fera partie intégrale. Les pâturages deviendront plus variés et plus riches en herbes et légumineuses. Les ruminants transforment cette herbe de nos prairies en lait, viande, cuir, gélatine et autres matières premières renouvelables tout en fournissant les fertilisants organiques indispensables aux terres arables, où les cultures vivrières, les légumes de plein air et les matières premières (paille, chanvre, miscanthus, ..) seront déployées. Les sols ainsi réactivés stockeront de grandes quantités de carbone et capteront et retiendront de grandes quantités d'eau de pluie pour les restituer aux cultures en cas de besoin. L'alternance plus accentuée des saisons sèches et pluvieuses due au changement climatique seront donc contrées naturellement. En outre, la perte de 75% des insectes volants et de 80% de la microfaune des sols sera restituée en séquestrant des tonnes de dioxyde de carbone nocif au climat.

Le cheptel bovin sera réadapté aux prairies existantes. Les 60 000 hectares de prairies sauront nourrir au maximum 25 000 vaches laitières (actuellement 50 000), 15 000 vaches allaitantes (maintenant 29 000) et les jeunes animaux nécessaires à la remonte et à l'engraissement. Nous produirons beaucoup moins de lait (environ 125 000 t au lieu des 376 000 t actuels). L'engraissement des jeunes taureaux produits essentiellement à partir d'aliments secs à l'auge, se réduira. Environ 200 000 t de CO₂eq seront moins émises. Beaucoup moins d'aliments issus de pays tiers, tels que le soja, le maïs et les céréales seront nécessaires. Désormais, nos propres terres arables sont de plus en plus disponibles pour la culture de céréales, du maïs grain, des haricots et des légumes pour la consommation directe par les humains. Les porcs et la volaille devront être tenus de manière plus appropriée et nourris conformément à leur nature d'omnivores. Leur alimentation actuelle est exclusivement végétalienne. Le maïs, les céréales et le soja en seront progressivement éliminés. Ces aliments seront désormais directement disponibles à l'homme. Porcs et volaille transformeront nos montagnes de déchets de cuisine en protéines et graisses de haute qualité. Les mesures d'hygiène y nécessaires seront prises.

Les qualités de l'air, de l'eau et du sol seront améliorées étant moins polluées par des résidus d'origine agricole. Les cycles naturels e. a. de l'azote et du phosphore seront intensifiés, mais les pertes en sont considérablement réduites. Nos eaux et notre air seront moins contaminés par des composés azotés tels que le nitrate, l'ammoniac et l'oxyde nitreux.

Nos agriculteurs, viticulteurs et maraîchers – désormais des maîtres diplômés pourvus d'un salaire annuel garanti – auront besoin d'une éducation et d'une formation adéquates, d'un cadre légal et de conseils ciblés. La prochaine réforme de la politique agricole commune (PAC) étendra en 2020 le principe de subsidiarité permettant ainsi une réglementation à la fois plus indépendante et plus innovante.

Pour les changeurs de carrière et les nouveaux arrivants, la pratique de l'agriculture, en particulier dans le domaine des cultures maraîchères, sera facilitée. Ainsi, la Consumer Supported Agriculture (CSA), le Urban Gardening et la Permaculture seront favorisés partout où ses méthodes seront possibles à déployer.

La production d'énergies renouvelables au moyen d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques est rendue possible sur les terres agricoles tant qu'il n'y aura pas de préjudice pour la population, la nature et l'environnement.

La bio-méthanisation ne sera réalisée qu'à partir de déchets locaux qui ne peuvent plus être recyclés par ailleurs. La fermentation directe de plantes dites énergétiques telles que le maïs est proscrite. Dans le cas de la production d'électricité, la chaleur résiduelle doit être utilisée au mieux pour atteindre des efficacités énergétiques raisonnables.

Tous les producteurs seront tenus à déclarer annuellement l'efficacité biologique de leurs processus de production par l'intermédiaire d'une comptabilité exhaustive des matières (y compris les gaz à effet de serre) dans le sens d'une analyse du cycle de vie.¹ Ils soumettront également leur entreprise à un audit obligatoire de durabilité, qui en évalue de manière exhaustive la bonne gouvernance, la responsabilité sociale, l'environnement et l'économie.²

Six plans quinquennaux définiront les objectifs de cette mise en œuvre: tous les acteurs seront tenus de minimiser progressivement leurs pertes en nutriments, en énergie fossile (directe et grise), en gaz à effet de serre (GES) tout en maximisant la séquestration de carbone dans les sols. In fine l'utilisation de produits phytopharmaceutiques est proscrite. Nos paysages deviendront plus florissants, plus verdoyants, plus diversifiés. Notre air deviendra plus propre, plus frais. Les abeilles en profiteront. Leur miel sera nettement moins contaminé. En hiver, les champs nus non couverts – tels que de graves blessures dans la nature – feront l'exception. Les zones spécifiques à la protection de l'eau pourront être éliminées progressivement. Notre pays présentera une variété de biotopes

¹ Die Société coopérative CONVIS mit Sitz in Ettelbrück tätigt solche Nährstoff-, Energie-, Humus- und Treibhausgasbilanzen seit 1992 auf freiwilliger Basis.

² Das Forschungsinstitut für biologische Landwirtschaft und Agrarkultur, IBLA a.s.b.l., wendet die international anerkannte Nachhaltigkeitsprüfung SMART im Lebensmittelbereich an (Sustainability Monitoring and Assessment Routine). Diese basiert auf den SAFA-Richtlinien der FAO. SAFA steht für "Sustainability Assessment of Food and Agriculture Systems" oder Nachhaltigkeitsbewertung von Agrar- und Lebensmittelsystemen. Die Leitlinien definieren vier Dimensionen der Nachhaltigkeit: "Ökologische Integrität", "Ökonomische Resilienz", "Soziales Wohlergehen" und "Gute Unternehmensführung", welche sich wiederum in 21 Themen und insgesamt 58 Unterthemen gliedern. Für jedes dieser Unterthemen wurden konkrete Zielvorgaben formuliert, anhand derer es möglich ist, Nachhaltigkeitsleistungen zu bewerten. Mit diesen international anerkannten Leitlinien existiert erstmals ein globaler Rahmen und eine einheitliche Sprache für standardisierte, transparente und vergleichbare Nachhaltigkeitsbewertungen im Agrar- und Lebensmittelsektor.

quasi-naturels dans un paysage culturel beaucoup plus varié. Tout le Luxembourg mutera en un parc naturel.

Ce développement sera reflété dans notre "Nation Branding". Des champignons pourront de nouveau être collectés sans préjudice à travers tout le pays. Nos eaux intérieures, nos ruisseaux et nos rivières pourront servir sans aucune restriction à la baignade et à la pêche. L'envahissement du lac de la Haute-Sure par les algues bleues sera vieillot. Tous les aliments seront produits socialement responsables et respectueux de l'environnement. Nos sources d'eau verseront à nouveau de l'eau potable de toute première qualité.

Question 21 :

Êtes-vous d'avis que l'Etat et les communes devraient élaborer des stratégies de manière plus concertée pour mettre en œuvre les objectifs d'un aménagement du territoire durable, en :

- **Utilisant les plateformes de coopération existantes des conventions de coopération territoriale ?**
- **Prévoyant d'autres espaces de coopération ? Lesquels ?**
- **Prévoyant d'autres formes de coopération ? Lesquelles ?**

Le CSDD est d'avis que toute forme de coopération entre plusieurs communes ou entre des communes et l'Etat ne peuvent être que bénéfiques à la mise en œuvre des objectifs d'un aménagement territorial durable et recommande d'utiliser de façon plus efficace structures existantes. Ceci vaut avant tout au niveau des infrastructures et de leur financement. Aussi faudrait-il préciser le terme plateforme, dont le sens ne nous est pas très clair.

Dans le cas des AggloSud, AggloLUX et AggloNord il faudrait prévoir des structures allant bien au-delà de plateformes.

Question 22 :

Comment l'aménagement du territoire peut-il contribuer à faire que le Luxembourg continue à être attractif pour les frontaliers, qui sont de plus en plus découragés par les temps de déplacements importants pour se rendre à leur lieu de travail ? L'aménagement du territoire ne devrait-il pas étendre ses planifications au-delà des frontières nationales, ou prévoir une répartition de la croissance socio-économique et de l'implantation de certaines activités et de certains services à une échelle transfrontalière ?

À différentes reprises déjà, le CSDD a mis en garde devant une croissance incontrôlée, dont la seule aune serait le produit intérieur brut (PIB). Une politique du développement durable digne de ce nom repose nécessairement sur les trois piliers: social, économique et environnemental. Le défi à relever consiste à trouver une balance raisonnable entre ces trois objectifs. La constante création de nouveaux emplois dont les besoins, tant en nombre qu'en expertise professionnelle, ne peuvent être satisfaits qu'en attirant des travailleurs venant de régions de plus en plus éloignées, ne répond certainement pas aux critères d'un développement durable.

Sans changement fondamental de notre perception des besoins du pays et de ses habitants, le modèle actuel est voué à l'échec, ceci avec des conséquences néfastes pour notre économie tout comme pour la qualité de vie de la population. À cet égard, le CSDD aimerait rappeler les indicateurs de bien-être qu'il a définis, ensemble avec le Conseil économique et social, dans l'avis PIB bien-être (septembre 2013).

Question 23 :

Les fonds européens de développement régional (FEDER), national et INTERREG, ont une dimension territoriale et pourraient être davantage utilisés en tant que levier d'incitation aux acteurs locaux et sectoriels pour répondre aux objectifs d'un développement territorial durable. Dans un scénario fort probable de réduction importante du budget européen, et donc des fonds FEDER, le regroupement de l'ensemble des FEDER au sein de l'aménagement du territoire permettrait une meilleure efficacité de la gestion des fonds européens et une rationalisation des ressources disponibles. Partagez-vous cet avis ?

Les fonds européens de développement régional FEDER, national et INTERREG, sans oublier LEADER, contribuent significativement à la réalisation de projets répondant aux objectifs d'un développement régional durable. Le succès de ces projets est indéniable et l'expérience acquise, même en cas d'échec, stimule la coopération entre citoyens et entre régions. Sur le long terme, un changement de culture se met en place et permet de sortir une région de son déséquilibre. Reste à dire que les projets proposés par les régions répondent à des besoins spécifiques de chaque région. Leur réalisation repose fortement sur la contribution volontaire des acteurs. La durée des périodes de financement de projets est de plusieurs années.

Une réduction importante de la part des fonds européens dans le financement de ces projets impacterait significativement l'élan nécessaire pour les réaliser. Comme les acteurs dans la région se retrouveraient sans les moyens financiers suffisants pour réaliser leurs initiatives, efforts et expériences cumulés au moyen des aides précédentes risquent d'être anéantis, aboutissant à la stagnation du développement régional.

Le regroupement des fonds européen au sein de l'aménagement du territoire permettrait certainement une gestion efficace des fonds, mais ne saura pas freiner le déclin du développement régional. Le manque de budget européen pourrait être substitué par une augmentation de la part nationale car finalement les régions luxembourgeoises profiteront des investissements.

En ce qui concerne la suggestion d'étendre les planifications de l'aménagement du territoire au-delà des frontières, force est de se demander comment une telle initiative - qui empiéterait forcément sur la souveraineté de nos voisins - pourrait être mise en pratique? Certes, actuellement déjà, des initiatives en ce sens sont opérationnelles. Mais elles reposent sur des accords bi- ou multilatéraux négociés avec les États, Länder et/ou Régions limitrophes. C'est effectivement par la voie de coopération aboutissant à des accords profitant aux parties respectives, que des réponses aux questions relatives à l'aménagement du territoire sont susceptibles d'être trouvées.

Question 24 :

Comment rendre le pays moins vulnérable face au changement climatique ainsi qu'en matière d'approvisionnement vital en aliments, en énergie et en eau ?

Ces questions ont été traitées de façon détaillée par le CSDD et font l'objet de nos avis

- sur le plan climat
- sur le processus TIR-Lux
- sur l'eau
- sur la biomasse
- sur le Programme national de développement rural

que nous vous prions de trouver en annexe.