

# Projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports »

## Exposé des motifs

### 1. Considérations générales

Les plans directeurs sectoriels primaires, dont fait partie le Plan directeur sectoriel « transports » (ci-après en abrégé « PST »), sont des règlements d'exécution de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Ces plans directeurs sectoriels recouvrent la politique d'aménagement du territoire telle qu'arrêtée par *le programme directeur d'aménagement du territoire* par décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003, et précisé dans le concept intégré des transports et du développement spatial, IVL (« Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg ») présenté en mars 2004. La mise en œuvre du programme directeur s'effectue par application des différents instruments prévus par la loi précitée du 30 juillet 2013, et, en premier lieu, par les plans directeurs sectoriels primaires.

Ces plans, élaborés dans les domaines des transports, du logement, des paysages 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 de l'économie, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. Ils ont un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol à l'échelle nationale et constituent, par conséquent, des instruments permettant de cadrer le développement spatial durable à moyen et long terme du Luxembourg. Ces plans directeurs sectoriels primaires s'inscrivent, par ailleurs, dans les approches préconisées au niveau européen dans le cadre de la politique de cohésion territoriale, inscrite dans le traité de Lisbonne. Ils respectent ainsi les préceptes, principes et objectifs de l'agenda territorial 2020 de l'Union européenne ainsi que de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable.

Ils s'insèrent également en fonction des besoins dans un contexte transfrontalier et grand-régional plus large, étant entendu que certaines dynamiques territoriales, comme notamment les transports, ne s'arrêtent pas aux frontières étatiques et qu'il s'agit donc de dépasser le cadre national pour certains aspects concernant ces plans, même si leurs effets réglementaires demeurent, bien entendu, limités aux frontières luxembourgeoises.

Ces quatre plans primaires ont fait l'objet d'un intense processus de concertation inter-plans sectoriels tant au niveau technique que politique de manière à en assurer une parfaite cohérence dans le respect de l'approche intégrative de l'IVL.

Par ailleurs, ces plans ont été soumis à une évaluation environnementale stratégique (EES) qui constitue un processus systématique visant à évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme proposé, de manière à s'assurer qu'elles

sont pleinement prises en compte au stade le plus précoce du processus de décision aux côtés des considérations économiques et sociales.

L'EES fournit des recommandations qui rétroagissent dans le processus de planification de manière à optimiser ses impacts environnementaux (minimisant les effets négatifs et améliorant les positifs). Pour en assurer l'efficacité, l'EES des plans a été intégrée dans le processus d'élaboration, et ses recommandations ont été prises en compte. De plus, afin d'optimiser l'interaction entre les plans dans un souci d'approche intégrée, l'EES des quatre plans directeurs sectoriels primaires a été effectuée en parallèle, ce qui a également permis d'optimiser le processus de concertation inter-plans, en veillant à ce qu'il existe pour l'ensemble des quatre EES élaborées un chapeau commun permettant de cadrer et de structurer l'ensemble de la démarche.

L'objet central des quatre plans est d'établir des dispositions réglementaires permettant de cadrer la planification du développement territorial aux niveaux subséquents. A cette fin, ces dispositions ont été déclinées sous forme de prescriptions ou de recommandations. Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

L'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 impose des délais et des modalités de mise en conformité du plan d'aménagement général d'une commune avec les plans directeurs sectoriels.

Avant de statuer, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

De plus, il est renvoyé au commentaire de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire pour les détails des modalités techniques de la mise en conformité du PAG et des PAP avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

Il y a lieu de rappeler que les plans directeurs sectoriels constituent des instruments de planification au niveau national, et qu'en toute logique, ceux-ci ne sont pas précisés à l'échelle cadastrale. Ceci s'explique tout d'abord par l'impossibilité technique d'élaborer des plans ayant une précision parcellaire pour l'entièreté du pays. D'ailleurs, une telle approche dite « top - down » irait à l'encontre d'un instrument de planification étatique, étant donné que les communes doivent garder une certaine marge de manœuvre et sont les autorités les mieux placées pour déterminer avec précision la mise en œuvre exacte des plans. Finalement, un outil informatique « *GIS Geoportal* » sera mis en place, permettant aux communes de superposer les zones et couloirs réservés par les plans directeurs sectoriels, afin de faciliter la mise en conformité du PAG avec les plans en question.

Par conséquent, certaines parcelles peuvent se trouver par exemple à la limite de la bordure d'un couloir réservé, sans pour autant qu'il puisse en résulter de manière explicite si cette parcelle est définitivement affectée ou non par les dispositions du plan directeur sectoriel. A ce stade, la prudence doit nécessairement s'appliquer. A défaut de savoir si une parcelle particulière est touchée par une servitude ou non, la prudence impose le refus d'une telle autorisation, jusqu'à clarification de la situation qui interviendra au plus tard au moment de la mise en conformité du PAG avec le plan directeur sectoriel en question.

Les parties graphiques de ces plans constituent, selon le plan en question, des réservations de terrains à des fins données, afin d'empêcher que ces mêmes terrains ne soient utilisés à d'autres fins. L'exécution des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires est d'utilité publique, comme les affectations de terrains ou ensembles de terrains suscitent des spéculations foncières dès que les projets de plans sont connus. De ce fait, en cas d'expropriation, la valeur des terrains concernés est gelée en cas d'expropriation à une valeur telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Tout comme les autres plans directeurs sectoriels primaires, le projet de PST est adopté conformément à la procédure définie à l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Il est soumis aux communes ainsi qu'au conseil supérieur de l'aménagement du territoire qui disposent d'un délai de quatre mois pour rendre leur avis. En même temps, il est procédé à une enquête publique. En effet, dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés. Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les dates, les heures et les lieux des réunions. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er. Ensuite, le projet de PST fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés. Le plan directeur sectoriel, après délibération du Gouvernement en conseil, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et est publié au Mémorial.

En raison de l'évolution permanente des conditions générales de base, les plans directeurs sectoriels n'ont pas été conçus comme des instruments de planification figés, mais comme un cadre normatif à caractère souple qui s'adapte aux évolutions des prémisses de base.

La mise en place d'un processus de suivi continu des plans sectoriels permettra d'observer et d'analyser les évolutions qui se feront au cours du temps. Selon besoin, les plans directeurs sectoriels pourront alors être modifiés, le cas échéant à travers des modifications

ponctuelles. Des modifications pourront également être réalisées en parallèle dans plusieurs plans sectoriels, notamment si des éléments nouveaux produisent des effets qui s'étendent à différents plans.

## **2. Le plan directeur sectoriel Transports (PST)**

La tendance non-durable des dernières décennies en matière de mobilité, à l'image du rapport modal, pour faire face à la croissance économique et démographique très forte du Grand-Duché, accompagnée d'une augmentation géographiquement très déséquilibrée du nombre d'emplois, explique en grande partie que la plupart des réseaux de transports ont aujourd'hui, surtout aux heures de pointe, atteint leurs limites.

S'y ajoute que d'ici l'horizon 2020, les pronostics prévoient, dans un scénario réaliste, une augmentation supplémentaire de la demande de mobilité de +25 % jusqu'à +35%.

Il va de soi, qu'afin d'éviter une paralysie des réseaux de transports dans les années à venir, il s'avère urgent de renforcer ces derniers et en même temps de viser une augmentation très sensible des trajets effectués par les moyens de transports durables.

Dans cette optique, le Plan Sectoriel Transports (PST), qui s'inscrit, stratégiquement et conceptuellement, dans le cadre défini par la stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu), définit différentes mesures et projets permettant de donner, dans le respect de l'environnement humain et naturel, une réponse à cet accroissement des besoins en mobilité pronostiqué pour les décennies à venir et d'assurer une bonne accessibilité tant interne qu'externe au pays, garantissant ainsi à ce dernier de rester compétitif d'un point de vue économique.

Le PST vise une optimisation de la coordination entre le développement spatial, les restrictions environnementales et l'organisation future des réseaux de transports. Il est conçu dans l'optique de réduire de manière préventive les conflits potentiels entre la planification des transports et l'environnement. Il recherche activement la création de synergies entre les potentialités d'un aménagement du territoire durable et celles du futur système de transports ; les différentes mesures étant évaluées compte tenu de leur complémentarité et en fonction de leur efficacité dans un contexte spatial (local, régional, national). C'est pourquoi, il a été veillé à ce que la planification du PST soit cohérente avec celle des autres plans directeurs sectoriels primaires élaborés en parallèle.

Les objectifs poursuivis par le PST et la stratégie MoDu sont les mêmes, à savoir de miser sur le développement des transports en commun et la mobilité douce avec pour objectifs primaires d'atteindre d'ici l'horizon 2020, d'un côté, un partage modal de 25% du trafic entier pour la mobilité douce et, de l'autre, 25% du trafic motorisé pour les transports en commun.

Néanmoins, le cadre légal du PST lui donne une dimension autre que ladite stratégie globale de mobilité durable, qui a été présentée en avril 2012. En effet, celle-ci décrit d'une manière explicite comment les projets et mesures du PST interagissent et s'intègrent dans une stratégie globale et durable, sans entrer dans le détail des différents projets d'infrastructure.

Il s'ensuit que le PST est complémentaire à la stratégie MoDu puisqu'il permet de décrire en détail les différentes mesures et projets, mais surtout de leur conférer un cadre réglementaire et de les intégrer dans les différents plans d'aménagement général (PAG) des communes.

Ainsi, les principaux projets et mesures du PST se laissent résumer comme suit :

**Les nouvelles infrastructures ferroviaires, incluant les lignes de tram projetées, et les nouvelles infrastructures routières** sont reprises dans le PST d'une manière détaillée sous forme de fiches techniques. L'objectif de ces fiches techniques est de décrire comment lesdits projets s'insèrent dans les réseaux de transports existants et quel en est l'impact sur l'environnement, sur le partage modal visé ainsi que de décrire le gain qu'apporte le projet du point de vue sécurité et confort pour les usagers et riverains concernés.

Dans le cadre desdits projets, le PST retient un **phasage de réalisation** tenant compte de l'impact de la crise économique et financière et qui classe lesdits projets suivant leur réalisation en trois niveaux de priorités :

- Une première phase retenant les projets dont la réalisation est programmée à l'horizon 2020.
- Une deuxième phase retenant les projets dont la réalisation est programmée à l'horizon 2030.
- Une phase ultérieure retenant les projets dont la réalisation est programmée au-delà de l'horizon 2030.

Ces phases regroupent des projets nécessitant une grande cohérence temporelle de réalisation. Toutefois l'horizon temporel général de ces phases peut être, tout comme le développement territorial, affecté par l'évolution socio-économique globale du pays.

Le PST **réserve**, dans ce contexte, **des couloirs** pour des projets d'infrastructures s'ils sont jugés prioritaires (phases 1 et 2) et si le niveau technique des études le permet. La liste des projets à qui s'applique cette réservation de couloirs est reprise dans le règlement grand-ducal du PST. Etant donné que le PST s'impose aux PAG, les communes sont contraintes à apporter les modifications nécessaires à ces derniers afin de réserver les terrains nécessaires à assurer ultérieurement la réalisation des projets d'infrastructures en question.

Tout comme la stratégie MoDu, le PST ne traite pas les **volets fret, aviation et navigation**, à l'exception de la plateforme ferroviaire de Bettembourg. Ces volets sont largement tributaires de planifications dépassant les frontières nationales. Comme le PST est uniquement à même de réglementer l'organisation future des transports au niveau national, il a ainsi été retenu de se limiter aux projets d'infrastructures terrestres nationaux ainsi qu'aux mesures accompagnatrices y afférentes.

Ainsi, le PST vise par la mise en place d'une **gestion** conséquente du **stationnement** à diminuer l'usage du véhicule personnel, notamment en milieu urbain et périurbain, en augmentant l'attrait des transports collectifs et de la mobilité douce qui deviennent alors concurrentiels, à moindre coût, pour les déplacements de plus courte distance. Le principe retenu pour la mise en œuvre d'une gestion du stationnement automobile au Luxembourg fait une distinction entre les zones rurales et les zones urbaines et périurbaines (espaces d'action en milieu urbain définis dans le programme directeur d'aménagement du territoire). Les communes urbaines et périurbaines devront décider d'appliquer dans le cadre de leur PAG une valeur de places de stationnement plus ou moins restrictive sur base de la fourchette de valeurs prévue par le PST. Pour les communes rurales, l'unique seuil à

respecter, relatif au nombre maximal d'emplacements par surface bâtie de bureau, devra être inscrit dans le PAG. Le classement des communes en tant que communes urbaines ou périurbaines pourra, quant à lui, uniquement être modifié suite à des changements opérés au niveau du programme directeur d'aménagement du territoire.

En outre, le PST comporte des dispositions réglementaires, à l'encontre des communes, visant à **promouvoir la mobilité douce**. Ces dispositions concernent la création d'embranchements et de liaisons entre les espaces cyclables locaux et le réseau cyclable national, l'aménagement de voies de mobilité douces sûres entre les différents points d'intérêts sur le territoire des communes ainsi que l'aménagement d'aires de stationnement réservées aux vélos, notamment près des arrêts ferroviaires et gares routières.

Ainsi, le PST s'adresse principalement aux communes et non au particulier. Il comporte des prescriptions et des recommandations pour les communes et sert de base réglementaire pour intégrer différentes mesures de la stratégie MoDu dans les PAG communaux.