



## Chambre d'Agriculture

Chambre Professionnelle  
des Agriculteurs, Viticulteurs  
et Horticulteurs Luxembourgeois

Au collège des bourgmestre et échevins

N/réf. : PG/PG/07-32

Strassen, le 30 juillet 2014

Concerne : Projets de plans sectoriels / Enquête publique

Mesdames, Messieurs,

La Chambre d'Agriculture, en sa séance plénière du 22 juillet 2014, a procédé à une première analyse des projets de plans sectoriels tels qu'ils ont été déposés à la consultation du public en juin 2014.

Dans le cadre de ces débats, le rôle important attribué aux communes dans le cadre de l'enquête publique est apparu clairement. C'est pourquoi nous nous permettons de vous adresser cette lettre pour vous transmettre les premières réflexions de la profession agricole au sujet des projets de plans sectoriels.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une planification efficace de notre territoire national. En effet, le développement rapide de l'économie et de la population résidente a occasionné ces dernières années d'importantes pertes de surfaces agricoles qui risquent de s'accroître encore au cours des années à venir, notamment à cause des mesures de compensation prévues par la législation environnementale. Une meilleure planification devrait permettre d'enrayer ces pertes de surface agricoles, sans pour autant créer de nouvelles contraintes administratives et restrictions en relation avec la propriété privée.

Au cours des débats préparatoires à ces projets de plans sectoriels, la profession agricole avait revendiqué la mise en œuvre d'un instrument permettant de réserver à l'agriculture (au sens large, c.à.d. agriculture, viticulture et horticulture) les surfaces les plus aptes à ces productions. Cette demande n'a malheureusement pas été retenue par le gouvernement et certaines des mesures actuellement proposées vont même à l'encontre de l'objectif de préservation des fonctions agricoles. En effet, la préservation de la fonction agricole ne fait plus partie des objectifs de la zone pour la préservation d'un réseau écologique comprenant pourtant plusieurs

dizaines de milliers d'hectares de terres agricoles, ce qui traduit clairement les intentions du gouvernement !

Cette première prise de position de la Chambre d'Agriculture devrait permettre aux responsables politiques de mieux saisir le cadre général dans lequel se situent les réclamations ponctuelles que certains agriculteurs, horticulteurs et viticulteurs vont émettre si leur situation personnelle dans l'une ou l'autre zone prévue par les projets de plans sectoriels est touchée.

Il est par ailleurs fort difficile pour un citoyen individuel de saisir l'envergure et la complexité des mesures de planification proposées dans ces quatre plans sectoriels avec leur multitude de zones assorties d'objectifs et de contraintes spécifiques. La Chambre d'Agriculture, en tant que représentant des intérêts de la profession agricole, vous soumet donc ces premières réflexions au nom de ses ressortissants.

### **Objectifs des plans**

Parmi les quatre projets de plans sectoriels, le plan sectoriel « Paysages » se distingue clairement des trois autres par le fait que son objectif (qui n'est d'ailleurs pas formulé expressément dans le projet de règlement grand-ducal ; pourquoi pas ?) semble être purement défensif. En effet, contrairement aux autres plans sectoriels qui ont pour objectif de permettre un développement maîtrisé d'une fonction importante pour notre société (transport, logement, activités économiques), la finalité du plan sectoriel « Paysages » est d'éviter toute urbanisation sur certaines parties du territoire national.

Le plan sectoriel « Paysages » fait largement double emploi avec les objectifs et mesures déjà en œuvre dans le domaine de l'environnement (loi concernant la protection de la nature, réglementation Natura2000, loi relative à l'eau, réglementation relative aux incidences sur l'environnement, ...) qui à leur tour ont à chaque fois une dimension spatiale : réserves naturelles, zones NATURA 2000, zones IBA (*Important Bird Areas*), cadastre des biotopes, zones de protection des eaux, zones inondables, .... Les zones prévues au niveau du plan sectoriel « Paysages » recouvrent en partie ces zones. A d'autres endroits, on a l'impression qu'elles ont été définies précisément dans l'intention d'être complémentaires à ces zones !

Toujours est-il qu'il semble impossible à l'heure actuelle de représenter l'ensemble de ces zones sur une seule carte afin de pouvoir estimer la surface nationale couverte par la globalité de ces zones. Certaines surfaces sont couvertes par 3 à 4 types de zones émanant de législations différentes et dès lors assorties de restrictions différentes, mais cumulatives. Déjà à l'heure actuelle, cette situation est intenable pour ceux qui exploitent ces terrains, que ce soit dans le secteur agricole ou sylvicole. Cette situation devient tout aussi intenable pour les communes qui sont censées gérer cet imbroglio.

Si l'on peut considérer que les zones du plan sectoriel « Paysages » dites « multifonctionnelles » ont un caractère spécifique de planification spatiale, il en est autrement de la zone de préservation d'un réseau écologique qui n'apporte aucun élément supplémentaire par rapport à la législation environnementale et qui ne présente aucune forme de cohérence par rapport aux zones définies par cette législation. La Chambre d'Agriculture demande par conséquent de supprimer cette zone en supprimant l'entièreté du titre VI du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Paysages ».

## **Droit de préemption**

Les quatre plans sectoriels prévoient chacun des zones dans lesquelles l'Etat peut exercer un droit de préemption. Si les surfaces en question sont bien circonscrites et d'une envergure relativement limitée au niveau des plans sectoriels « Logement », « Transports » et « Zones d'activités économiques » et si l'objectif de cette réservation est clair, il en est autrement pour le plan sectoriel « Paysages ». En effet, dans ce plan, une surface considérable (selon notre estimation plus de 40.000 ha de terres agricoles plus un nombre équivalent de surfaces boisées, soit environ un tiers de notre territoire national !) serait placée sous la servitude du droit de préemption !

L'article 25 (2) du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Paysages » constitue une prescription conférant à l'Etat, à partir de la publication officielle dudit règlement grand-ducal au mémorial, le droit de préemption sur les terrains de l'ensemble de la zone pour la préservation d'un réseau écologique et sur ceux des coupures vertes, ceci au motif que ces terrains seraient « *nécessaires à la réalisation de mesures compensatoires* ». Or, le secrétaire d'Etat Camille Gira avait tout récemment déclaré devant les représentants de la Chambre d'Agriculture que les besoins en surfaces compensatoires se limiteraient au cours des prochaines 20 années à quelques 160 hectares. Pourquoi alors imposer un droit de préemption sur un tiers du territoire national ?

Il est à relever qu'il est également proposé dans le plan sectoriel « Zones d'activités économiques » d'instaurer une zone tampon d'une profondeur de 300 m autour des zones d'activités et d'y accorder aussi un droit de préemption. Si la Chambre d'Agriculture comprend l'objectif du législateur de vouloir éviter le rapprochement des logements d'une zone d'activité, elle se pose cependant la question si les auteurs du projet ont bien évalué l'impact de cette mesure. En effet, à titre d'exemple, une zone d'activités de 2 ha serait entourée d'une zone tampon d'environ 36 ha (dépendant de la configuration). Là aussi, l'Etat s'accorde un droit de préemption sur l'ensemble de cette zone ! L'article 31 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » dispose que « *les zones tampons constituent des espaces d'intervention privilégiée pour la mise en œuvre des mesures compensatoires d'envergure en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles* ». A-t-on vraiment besoin de 36 ha pour compenser 2 ha de zone d'activités ?

La Chambre d'Agriculture considère que le droit à la propriété constitue une des valeurs essentielles dans notre société et qu'il ne faut pas le restreindre de manière inconsidérée. Dans le cas présent, les objectifs poursuivis ne justifient à notre avis nullement l'envergure des servitudes prévues. Notre chambre professionnelle remet en cause la proportionnalité de ces mesures et demande la suppression pure et simple de l'article 25 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Paysages ».

Finalement, il convient de prendre en considération les complications administratives engendrées par la mise sous droit de préemption de surfaces d'une telle envergure : Les notaires devront notifier aux autorités compétentes les ventes envisagées sur pratiquement un tiers du territoire national et attendre les délais prescrits par la loi. Le gouvernement mettra-t-il en place une unité administrative spécifique chargée du traitement de l'ensemble de ces demandes ? Ceci n'est en tout cas pas une mesure de simplification administrative!

N'oublions pas que l'Etat s'est déjà adjugé un droit de préemption suivant d'autres législations (p.ex. pacte logement). Il serait intéressant de savoir quelle proportion du territoire national sera soumise à cette servitude et si une restriction du droit à la propriété privée dans une telle envergure est compatible avec les droits fondamentaux garantis par la Constitution.

## **Constructions agricoles**

Dans le contexte des infrastructures et bâtiments agricoles, différents cas de figure peuvent se présenter en fonction de la situation actuelle de l'exploitation en cause (extension d'infrastructures existantes ou nouvelle implantation).

Pour les exploitations déjà situées en zone verte ainsi que pour celles situées en bordure de village, il convient de vérifier si elles sont situées à l'intérieur ou au bord immédiat d'une des zones prévues par un plan sectoriel et assorties de contraintes spécifiques.

Dans la zone de préservation des grands ensembles paysagers et dans la zone verte interurbaine, une extension reste possible, mais est soumise à des contraintes en matière de gabarit, de choix du site d'implantation, d'aspect extérieur ainsi que d'aménagement paysager.

La Chambre d'Agriculture ne voit pas l'intérêt de cette contrainte dans le cadre du projet de plan sectoriel « Paysage », étant donné que tous ces éléments sont déjà pris en compte dans le contexte d'une demande en autorisation en vertu de la loi concernant la protection de la nature. Nous sommes d'avis que cette disposition ne doit pas mener à de nouvelles complications administratives, d'autant plus qu'il est prévu de conférer aux communes (cf. articles 11 (2) et 17 (2) du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Paysages ») la responsabilité de définir des « *prescriptions relatives au gabarit et à l'aspect extérieur des constructions agricoles* » et « *des mesures d'aménagement paysager* ». Les communes sont-elles vraiment bien outillées pour définir de telles prescriptions ? Quid si la commune et l'Administration de la nature et des forêts sont d'avis différents ?

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il convient d'éviter d'introduire un échelon de décision supplémentaire dans les procédures d'autorisation déjà assez compliquées et propose de ce fait de laisser cette compétence au niveau de la législation relative à la protection de la nature et de supprimer les articles 11 (2) et 17 (2) précités.

Dans les zones définies comme « coupures vertes », toute construction et donc aussi toute construction agricole à l'exception d'abris légers est interdite. La Chambre d'Agriculture estime que les bâtiments agricoles ne devraient pas tomber sous une telle interdiction généralisée, notamment si un exploitant agricole dispose dans une telle coupure verte d'une surface agricole d'une certaine envergure et d'une topographie permettant d'y installer une exploitation agricole (*Aussiedlerhof*) et s'il peut justifier que cet endroit est le seul disponible pour la réalisation d'un tel projet.

Pour ce qui est des exploitations qui sont déjà actuellement situées à l'intérieur d'une coupure verte, il est par ailleurs inadmissible qu'elles ne puissent plus procéder à des modifications et extensions de leurs infrastructures existantes.

Dans la zone prioritaire du réseau écologique, « *toute construction nouvelle ou agrandissement d'une construction existante affectant d'une manière significative l'intégrité de l'espace naturel (...) est interdite* ». La seule possibilité de construire quoi que ce soit - et ne fût qu'un abri pour le bétail - consiste à prouver par une étude d'impact, que ladite construction n'affecte pas « *de manière significative l'intégrité de l'espace naturel* » !

Sans même argumenter la complication administrative ainsi que les coûts de telles études, la question reste posée en finale comment apprécier « *l'intégrité de l'espace naturel* ». Qui prendra la responsabilité d'accorder ou de refuser une autorisation sur base d'un tel critère ? La commune, l'Administration de la nature et des forêts, les tribunaux ? Raison de plus pour supprimer toute cette zone qui est de toute façon déjà règlementée par la loi concernant la protection de la nature.

La Chambre d'Agriculture revendique le droit pour ses ressortissants de pouvoir travailler et construire des infrastructures à cet effet en zone verte, comme c'est d'ailleurs prévu dans la loi concernant la protection de la nature. Vu l'envergure donnée à cette zone dans le projet de plan sectoriel (plus de 40.000 hectares de surfaces agricoles), il est inadmissible d'y interdire de fait toute construction agricole !

Dans les zones d'importance particulière du réseau écologique ainsi que dans la zone de corridors écologiques, en apparence, aucune interdiction de constructions agricoles n'est prévue.

La Chambre d'Agriculture attire cependant l'attention des communes sur les dispositions prévues à l'article 24 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Paysages » qui transfèrent une partie de la responsabilité aux communes en précisant que « *les communes garantissent l'intégrité du réseau ainsi renforcée dans le plan d'aménagement général (...) par des zones de servitude urbanisation (...)* ». Les communes sont donc amenées à juger de « *l'intégrité du réseau* » et seront par conséquent amenées également à imposer des interdictions de construire. Raison de plus pour la Chambre d'Agriculture de revendiquer la suppression de ces deux zones qui de toute façon sont déjà couvertes par suffisamment de législation environnementale.

## **Conclusion**

En raison du rôle double qui revient à l'agriculture, c.à.d. production indigène d'aliments de haute qualité et entretien de l'environnement naturel par une exploitation durable des surfaces agricoles, notre chambre professionnelle insiste depuis longtemps sur la nécessité de mécanismes de préservation de la surface agricole. Les projets de plans sectoriels contiennent nombre de dispositions qui risquent de contrecarrer cet objectif. Si c'est bien le travail de générations d'agriculteurs qui a contribué au cours des siècles passés à former nos paysages, il importe maintenant de ne pas démotiver les agriculteurs actuels par des réglementations excessives, notamment en matière d'infrastructures agricoles.

Le recours généralisé à l'instrument du droit de préemption (et notamment le manque de proportionnalité par rapport aux objectifs invoqués resp. la charge administrative énorme qu'il engendre), l'impact de l'interaction des plans sectoriels avec les différents types de zones de protection, la multiplication de textes législatifs régissant une activité déterminée, la multiplication d'études d'impact à réaliser, l'incohérence probable au niveau des prescriptions relatives aux constructions agricoles et aux mesures d'aménagement paysager y relatives, ... : autant

d'éléments qui risquent d'entraver un développement équilibré et durable de notre agriculture nationale.

Dès lors, nous sommes d'avis que les projets de plans sectoriels tels que présentés doivent impérativement être révisés. Nombre de dispositions méritent en effet d'être allégées resp. simplifiées et ceci pas uniquement dans l'intérêt du secteur que nous représentons en tant que Chambre d'Agriculture.

Dans l'espoir que cette première prise de position de la part du secteur agricole puisse vous être utile, veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

Pol Gantenbein  
Secrétaire général

Marco Gaasch  
Président

Copies : - Ministère du Développement durable et des Infrastructures  
- Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs