



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/ENV. (81)

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL  
DANS LE CADRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

AVIS

Luxembourg, le 8 décembre 1981

S O M M A I R E

Page:

1. <u>L'INTRODUCTION</u> .....	1
2. <u>LES CONSIDERATIONS GENERALES SUR LES PRINCIPES A RESPECTER</u> .....	3
21. L'aménagement du territoire, une notion récente ....	3
22. Les lignes directrices de l'aménagement du territoire .....	5
221. Aménager le territoire - pourquoi? .....	5
222. Aménager le territoire - pour qui? .....	7
223. Les niveaux d'optimisation en matière d'aménagement du territoire .....	10
23. Le processus de décision en matière de priorités relatives .....	12
24. Les méthodes de l'aménagement du territoire .....	16
25. L'aménagement du territoire et le cadre administratif .....	20
251. Le cadre administratif local .....	20
252. Le cadre administratif national .....	25
3. <u>L'ETAT DES DISCUSSIONS ACTUELLES DANS LE CADRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</u> .....	27
31. L'adaptation du programme directeur de 1978 et l'élaboration d'un nouveau dans l'optique 2000/2010 .....	27
32. La discussion sur un certain nombre de problèmes ... (motions 1-7 discutées à la Chambre des Députés)	31
321. La révision du programme directeur de 1978 (motion 1) .....	31
322. La protection des sites et monuments naturels et de la ceinture verte de la Ville de Luxembourg (motion 2) .....	32

323. L'élaboration d'un plan d'aménagement global du bassin industriel Sud (motion 3) et la création d'une zone industrielle nationale à Differdange (motion 4) .....	34
324. La conformité des plans communaux aux plans d'aménagement du territoire (motion 5) .....	35
325. La fusion des communes dans le cadre de l'aménagement du territoire (motion 6) .....	35
326. L'aménagement du "Re'imecher haff" (motion 7)..	36
327. Le plan d'aménagement global "Aéroport".....	37
4. <u>LES CONSIDERATIONS RELATIVES AU PROJET DE LOI CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL</u> .....	39
41. L'appréciation de l'objectif poursuivi par le projet de loi .....	39
42. D'autres considérations de principe .....	46
43. Les observations ponctuelles par rapport à certains articles du projet de loi .....	48
5. <u>LES CONCLUSIONS</u> .....	51
Annexe 1: Relevé de l'ensemble des lois relatives à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement naturel .....	55
Annexe 2: Série de définitions de concepts utilisés par la loi de base du 20 mars 1974 sur l'Aménagement du territoire .....	73

## 1. L'INTRODUCTION

- Par lettre du 9 juin 1980, le Président du Gouvernement a soumis, pour avis au Conseil Economique et Social, un avant-projet de loi concernant la protection de l'environnement naturel.

- L'Assemblée plénière du 15 juillet 1980 a institué un Groupe de travail avec mission de sérier les problèmes et, au cours de l'Assemblée plénière du 21 octobre 1980, les membres du Conseil Economique et Social ont décidé d'élargir la saisine gouvernementale en la plaçant dans un cadre général et cohérent, celui de l'aménagement du territoire.

- Or, le 16 décembre 1980, le Gouvernement déposa, à la Chambre des Députés, un projet de loi sur la protection de l'environnement naturel, ce dernier n'ayant cependant pas été communiqué au Conseil Economique et Social.

Lors d'un contact avec le Président du Gouvernement, il a été précisé que l'avis sollicité auprès du Conseil Economique et Social n'était plus requis sous le bénéfice de l'urgence initialement prévue.

- Au cours de l'Assemblée plénière du 10 février 1981, les membres du Conseil Economique et Social, après avoir pris acte de cette circonstance, ont constaté que ledit projet de loi n'était, lui aussi, pas placé dans un contexte global de l'environnement, eu égard notamment aux finalités inhérentes à l'aménagement du territoire et à la fusion des communes, cadre d'examen cependant retenu d'emblée par le Conseil Economique et Social.

- Compte tenu de la voie choisie, le Conseil Economique et Social n'a pas cru indiqué de limiter son analyse à un projet de loi ponctuel, mais il a jugé préférable de continuer ses travaux dans l'optique élargie susmentionnée.

- Le Groupe de travail, eu égard aux antécédents rappelés ci-avant et après examen de l'ensemble des problèmes, a présenté un projet d'avis à l'Assemblée plénière du 8 décembre 1981, au cours de laquelle l'avis fut arrêté par le Conseil Economique et Social.

## 2. LES CONSIDERATIONS GENERALES SUR LES PRINCIPES A RESPECTER

### 21. L'aménagement du territoire, une notion récente

- L'homme a toujours "aménagé le territoire" qui lui était confié ou qu'il avait conquis de haute lutte.

Cependant, cet "aménagement" s'est fait graduellement et en ordre dispersé, de sorte que l'humanité, prise dans son ensemble, faisait de l'aménagement du territoire comme M. Jourdain faisait de la prose.

L'aménagement du territoire, inconscient et désordonné, a abouti à des résultats qui, dans tous les pays surdéveloppés, suscitent des réclamations en vue d'une politique de l'aménagement du territoire consciente, coordonnée et planifiée à long terme.

- On pourrait s'étonner que l'activité économique et sociale s'étant toujours accompagnée de certains effets négatifs sur l'environnement, le besoin d'une politique de l'aménagement du territoire ne se soit pas fait sentir plus tôt. Il convient cependant de tenir compte des circonstances suivantes.

. Pendant une longue période de l'histoire, la question de la gestion rationnelle des ressources naturelles ne se posait point, étant donné que ces dernières ressources apparaissaient comme pratiquement inépuisables.

En effet, il est à remarquer que la notion de "territoire" ne doit pas être interprétée, dans le présent contexte, comme se référant seulement et exclusivement à l'espace géographique; la notion de "territoire" embrasse ici l'ensemble de l'environnement, humain et naturel, donc aussi toutes les ressources naturelles qui sont à la disposition d'une certaine communauté humaine et qui se prêtent aux différents usages que peut en faire cette communauté, étant entendu que ces ressources se font plus rares et qu'il importe, dès lors, de les exploiter à la fois avec efficacité et avec prudence.

Dans la mesure où les ressources naturelles apparaissaient dans le passé comme librement disponibles à l'infini, il ne se posait pas d'opposition homme-nature; pour autant qu'une telle opposition se manifestait, la nature était considérée comme l'ennemi à dompter.

. Par ailleurs, les communautés humaines, unités de production et de consommation, étaient extrêmement petites par rapport à ce que nous voyons aujourd'hui. Il n'y avait guère de pollution par l'homme, dans le sens que la masse même de la population ne constituait pas encore de menace pour l'équilibre naturel. Les hommes, d'ailleurs, s'intégraient harmonieusement dans la nature qui leur dictait leur comportement. L'homme était encore largement dominé par la nature au lieu du contraire.

. Si les agglomérations humaines étaient dès lors beaucoup moins importantes qu'aujourd'hui, les fonctions de ces unités étaient surtout beaucoup moins différenciées. Avant l'ère industrielle et compte tenu du niveau réduit tant des exigences que des possibilités de les satisfaire, il n'y avait guère d'opposition entre les besoins fonctionnels de l'homme et la production qu'ils impliquaient, tels l'habitat, les loisirs, les soins de santé. Il était donc rare qu'une même ressource ne pût être exploitée harmonieusement en vue de satisfaire plusieurs de ces besoins.

Il arrivait naturellement, cependant, que de telles oppositions fonctionnelles se faisaient jour. Dans ces cas, toutes les communautés humaines s'accordaient facilement pour donner une priorité absolue à la fonction de production qui assurait la consommation. En effet, dans un monde affamé ou au bord de la disette, la satisfaction des besoins primaires était un souci constant devant lequel s'effaçait toute autre considération.

. C'est pour la même raison, d'ailleurs, que nos prédécesseurs ne se souciaient guère d'écrêter les ressources à leur

disposition, sans trop d'égards aux besoins des générations futures. Ventre creux n'entend point raison et les ressources étant à peine suffisantes pour couvrir les besoins essentiels des générations présentes, il était difficile de faire accepter à celles-ci des sacrifices au profit (hypothétique) de générations futures.

## 22. Les lignes directrices de l'aménagement du territoire

En décrivant les raisons pourquoi la nécessité d'une politique de l'aménagement du territoire ne se faisait pas sentir avant 1900, nous avons évidemment indiqué, a contrario, quelques-unes des prémisses qui sont à l'origine du besoin actuel et croissant d'une telle politique et quelques problèmes de choix politiques qu'elle implique.

Nous verrons que l'aménagement du territoire est un problème qui naît avec la richesse économique et donc d'une exploitation plus intense des ressources, cette même richesse économique permettant également à l'homme de découvrir d'autres priorités que celles de la stricte satisfaction de besoins essentiels.

### 221. Aménager le territoire - pourquoi?

Contrairement au passé, il apparaît, d'une façon croissante, une opposition homme - nature.

Souvent il s'agit d'une concentration humaine excessive sur certains territoires nationaux comme Hongkong, Berlin, voire le Japon\*. Ce problème ne concerne certainement pas le Luxembourg, relativement peu peuplé et dont le développement démographique ne posera sans doute pas de problèmes de ce genre.

\* Encore est-il que la surpopulation du Japon provient davantage d'une répartition inégale de la population, due à la configuration montagneuse du pays.



D'ailleurs, entre le milieu du siècle dernier et aujourd'hui, la densité démographique du Luxembourg n'a augmenté que de  $100/\text{km}^2$  à quelque  $140/\text{km}^2$ .

Il est plus fréquent, d'ailleurs, de voir apparaître des problèmes d'aménagement dans le cas de concentrations urbaines ou régionales exagérées, au détriment des régions environnantes. C'est le cas du Japon, de la Ruhr, de la région parisienne ou de certaines villes comme Athènes, Le Caire, Buenos Aires, Mexico City. Ici encore, le Luxembourg est privilégié, vu que les "villes" ne comptent guère qu'entre 15 et 25.000 habitants, l'agglomération de la Ville de Luxembourg n'atteignant pas 100.000.

Si le problème de l'aménagement du territoire se pose d'une façon générale dans tous les pays développés et même au Luxembourg, ce n'est pas, dès lors, que le nombre d'hommes a augmenté outre mesure face aux ressources disponibles; c'est plutôt que la dimension économique et sociale de l'homme s'est accrue au-delà de tout ce que l'on pouvait imaginer en 1900.

Les industries et les activités en général, dans la seconde moitié du 20e siècle, ont acquis une telle intensité de capital que la production par homme a véritablement explosé; il en résulte une pollution, un volume d'immissions et de déchets qui commence à peser sur l'environnement naturel et social. Il est vrai que le progrès technologique n'a pas seulement amélioré les possibilités de production, il a également contribué à l'amélioration du comportement écologique. Toujours est-il que, par solde, l'équilibre homme - nature a été fortement déplacé au détriment de cette dernière.

Mais l'évolution en matière de production a été dépassée encore - en ce qui concerne l'aménagement du territoire - par le développement social qui l'accompagnait.

En effet, le progrès économique a permis un développement de la consommation, une diversification et une multiplication des besoins, qui pèsent sur les ressources disponibles davantage encore que la production proprement dite.

La consommation matérielle de chaque citoyen luxembourgeois de 1980 représente un multiple de ce que consommait son grand-père ou de ce que consomme aujourd'hui un citoyen hindou. La conditionnement, l'emballage des produits affectent davantage l'environnement que la consommation proprement dite, notamment en ce qui concerne les détritiques partiellement indestructibles. La pollution de l'eau et de l'air n'est industrielle qu'en partie. Très souvent, la pollution des eaux par les ménages ou la pollution de l'air, notamment par des gaz automobiles, dépassent les dégâts provoqués par la production.

Mais surtout, la nouvelle dimension économique et sociale de l'individu a provoqué des besoins énormes en espace et en ressources, notamment en ce qui concerne l'habitat (y compris les résidences secondaires et tertiaires), les déplacements (routes, parking), les grands voyages (aéroport, grande voirie), les loisirs (terrains de camping et de sport, pistes cyclables, moto-cyclistes). La liste est longue.

De cette façon, en dépit d'un nombre d'habitants sensiblement constant, comme c'est le cas pour le Luxembourg, le territoire - au sens énoncé plus haut - est réclamé par différents groupes pour différents usages. Il se pose, dès lors, la nécessité de fixer des priorités, de faire des choix.

#### 222. Aménager le territoire - pour qui?

S'il s'agit donc de faire des choix en ce qui concerne l'emploi des ressources naturelles, d'aménager le "territoire", on doit d'abord trancher une question philosophique. En effet, plusieurs tendances s'opposent lorsqu'il s'agit des rapports entre l'homme et la nature; schématiquement, trois courants fondamentaux peuvent être cernés.

- Suivant une première tendance, il existe une profonde opposition entre la nature et l'homme qui est l'ennemi héréditaire de l'environnement naturel auquel il est étranger.

A pousser à l'extrême cette thèse, il faudrait regretter que l'homme soit apparu sur la terre et le cantonner dans des frontières étroites, pour permettre à la vraie nature de s'épanouir librement.

Les tenants de pareille thèse doivent cependant admettre que l'homme possède des droits acquis que, pour diverses raisons, on ne peut pas lui retirer.

Mais, ils voient un devoir sacré dans la limitation de toute extension de ces droits. Toute nouvelle agglomération, toute extension d'implantations existantes, l'établissement de toute nouvelle usine ou d'ouvrage d'art sont prohibés.

- Il y a une autre tendance selon laquelle on considère que l'homme, quoi qu'il fasse, fait partie de la nature et que cette dernière trouvera toujours de nouveaux équilibres qui, étant nés spontanément, sont dès lors "naturels".

Des crassiers de laitier de hauts fourneaux sont, pour les adeptes de cette théorie, comparables aux pentes de lave autour des volcans; il faut remarquer, d'ailleurs, que la flore existant sur les deux terroirs est souvent la même. De même, le réchauffement de la température de l'eau donne naissance à un microclimat spécial, que l'origine de cette eau chaude soit naturelle (geyser) ou industrielle (tour de refroidissement des centrales électriques).

- Il y a, enfin, ceux qui font une distinction nette entre l'homme, d'une part, la nature, d'autre part.

Dans cette approche, les ressources naturelles servent, avant tout, à maximiser la jouissance de la société humaine. Il existe bien une opposition entre l'homme et la nature. Cette dernière est une matière dont il s'agit d'optimiser l'emploi tout en usant de la prudence nécessaire. Cela vise toutes les activités économiques y compris évidemment les travaux agricoles et viticoles qui valorisent et qui sauvegardent en même temps les ressources naturelles.

Il est évident que ce problème d'optimisation impose, à son tour, des choix difficiles et force l'humanité à fixer des priorités.

- . Il s'agit, tout d'abord, de trancher le problème de la répartition de cette jouissance dans le temps. Faut-il opter pour la jouissance présente et, dès lors, "écrémer" les ressources naturelles, ou faut-il aménager ou développer les ressources naturelles au profit des générations futures?
- . Il se pose, ensuite, de nombreux conflits d'intérêts dans l'espace. Le "territoire" ne pouvant servir qu'une fois, il y a conflit entre les diverses fonctions auxquelles on peut destiner ses ressources; très souvent, ces différentes fonctions concernent des groupes de pression spécifiques.

X X X

Le Conseil Economique et Social, pour sa part, tend, de par sa vocation, vers la troisième approche.

Le Conseil est d'ailleurs convaincu qu'en donnant à la notion de "jouissance humaine" un sens assez large, une politique bien comprise de l'aménagement du territoire visant l'optimisation de cette jouissance, assortie de la précaution nécessaire, fournira, en même temps, une garantie suffisante à tous les amis de la nature.

En effet, il va de soi que, dans une vue moderne, la jouissance sociale ne se limitera plus, et de loin, à la satisfaction de besoins primaires en nourriture, vêtements et abri, mais devra veiller également à une maximisation de satisfactions artistiques, culturelles et devra respecter la sensibilité humaine, les traditions.

Par contre, le Conseil Economique et Social doit mettre en garde contre tout fanatisme environnemental de ceux qui voient dans l'homme un intrus dans une nature idéalisée\*.

Qui dit environnement, dit environnement de l'homme. Qui dit écologie, dit organisation des relations entre les êtres vivants et le milieu où ils vivent\*\*. Il faut, dès lors, préserver les ressources naturelles en vue d'une satisfaction optimale de l'homme, tout en évitant de les écrémer et de les gaspiller, mais en veillant, au contraire, à en maintenir un développement harmonieux dans le temps et dans l'espace. C'est de cette façon qu'on introduit une dimension économique dans le comportement humain.

Celui-ci est de plus en plus apprécié comme une relation entre des besoins infinis et des moyens qui se révèlent limités; un souci de gestion efficace des ressources doit être une constante de toute politique d'aménagement.

### 223. Les niveaux d'optimisation en matière d'aménagement du territoire

Compte tenu des principes cités ci-avant, il faudra donc veiller à ce que la politique d'aménagement du territoire, au sens large du terme, optimise le bien-être humain, dans le temps et dans l'espace, suivant les lignes directrices énoncées

\* Erich Kästner "Die Menschheit ist doch bestenfalls eine Hautkrankheit des Erdenballs".

\*\* OIKOS: notion grecque qui veut dire "ménage dans son entourage".

ci-avant. Les priorités seront d'ailleurs vues par rapport à l'homme; selon le cas, la communauté dont on considère les priorités sera locale, régionale, nationale ou même universelle.

- Il y a un certain nombre de priorités absolues. Tous les hommes ont droit à la santé, à la liberté, à la sécurité. De même, tous les hommes s'accorderont pour donner une priorité absolue au maintien des ruines de Pompéi, si un groupe de citoyens réclamait ce site pour une autre destination tel un stade de football; tous, encore, seront d'accord de maintenir intouché l'environnement des îles de Galapagos, monument préhistorique unique au monde ou de préserver la race des Pandas, dont il ne reste que quelques exemplaires au monde.

- En général, cependant, nous serons confrontés avec des priorités relatives.

Alors qu'un arbre apparaîtra comme unique en Islande - et donc digne de toutes les priorités - tel ne sera pas le cas à Luxembourg.

Un animal rare à Luxembourg n'a pas nécessairement une priorité s'il abonde ailleurs.

On conclura de ces exemples que plus le territoire est petit, plus des ressources banales en soi apparaîtront comme prioritaires, étant donné leur caractère d'unicité sur le territoire considéré.

Il faudra retenir encore qu'un intérêt parfaitement légitime et digne de protection n'est pas prioritaire d'office s'il y a d'autres intérêts également dignes de protection.

Si le degré de priorité est en principe une notion qualitative, il est cependant inévitable, dans un système démocratique, que des notions quantitatives y jouent également un rôle important.

Ceci nous amène à considérer certaines particularités du processus de décision, dans une communauté démocratique, en matière de priorités relatives.

### 23. Le processus de décision en matière de priorités relatives

- Il existe en matière d'organisation un principe dont on ne s'écarte pas impunément et qui est celui de ne jamais séparer le droit de décision et la responsabilité; il faut que ceux qui ont le droit de choisir soient pleinement conscients des conséquences possibles de ces choix.

En matière d'aménagement du territoire, la combinaison plus ou moins parfaite de ces deux volets d'une décision cause actuellement, dans tous les pays démocratiques, des difficultés politiques énormes.

- Toute décision équilibrée comportant à la fois des avantages et des sacrifices, le choix sera le plus facile lorsque tous les membres sont également concernés par la décision à prendre; tous les membres, pris individuellement, étant dans la même situation, un choix qui équilibre les avantages et les sacrifices dans le chef d'un groupe, obtient automatiquement le même résultat pour la communauté tout entière.

Prenons comme exemple l'installation d'un ascenseur dans un immeuble à appartements. Tous les utilisateurs en tireront des avantages, seuls seront dérangés les occupants des appartements immédiatement adjacents. Mais l'emplacement de l'ascenseur étant décidé ex ante, une compensation automatique

s'obtient par une différence de prix, la jouissance supérieure (absence de bruit) étant compensée par un sacrifice supérieur en argent.

Il en sera de même dans le cas d'une cité d'habitations à construire, où les localisations plus agréables (parcs, verdure) seront rendues plus chères que les localisations à servitude (arrêt d'autobus, lignes de chemin de fer, dépôts d'ordure).

- Toutes les décisions, malheureusement, ne sont pas prises dans des circonstances aussi faciles. C'est ainsi que, très souvent, une décision, par la force des choses, profite unilatéralement à un groupe A, alors qu'un groupe B subit nécessairement des sacrifices nets. Dans ce cas, chacun voudra, évidemment, appartenir au groupe A et pousser les sacrifices nets vers le groupe B. Puisque, bien entendu, à l'intérieur du cadre légal, le grand nombre l'emporte normalement dans une démocratie, il existe ici le danger que la décision ne soit pas prise en fonction de critères rationnels et objectifs, mais que la majorité écrase la minorité.

- Il existe encore le cas où un petit groupe est vraiment concerné par le choix, et ce tant par les avantages que par les sacrifices.

Il va de soi que les membres de cette petite communauté chez lesquels les avantages dépassent les sacrifices sont en faveur du projet, alors qu'une minorité, dans le chef desquels les sacrifices sont plus élevés que les avantages, proteste.



Si la communauté concernée par le choix est aussi habilitée à prendre la décision\*, il est probable que la décision finale sera favorable, les sacrifices nets étant compensés aussi bien que possible par la voie financière\*\*. Si, au contraire, la décision est prise, non au niveau de cette communauté, mais à un niveau supérieur (national ou international), des personnes étrangères au choix participeront à la décision.

Or, il apparaît clairement dans la pratique que les majorités ou les instances non concernées matériellement, mais éventuellement moralement ou intellectuellement, auront une forte tendance à voter contre le projet.

Ainsi, par exemple, sur le plan national, il est moralement louable et psychologiquement compréhensible qu'une majorité sera plus impressionnée par les intérêts de la minorité qui apparaît lésée que par l'avantage des autres sous-groupes de la communauté concernée.

Le vote risque dès lors d'être négatif, alors que, dans le chef de la communauté, les avantages globaux dépassent largement les sacrifices.

- Le phénomène se complique encore davantage lorsqu'il s'agit, en somme, d'un problème qui occupe la communauté tout entière, mais qui est approché par petites étapes ou d'une façon ponctuelle.

C'est ainsi que toute la population d'un pays reconnaît la nécessité d'avoir un terrain d'aviation bien équipé, sûr, confortable. Cette même communauté reconnaît encore la nécessité de disposer d'une infrastructure énergétique et industrielle. Tout le monde sait que la construction de tels ouvrages d'art

-----  
\* En fonction du principe énoncé sous 23. 1er tiret.

\*\* Il est vrai que les désavantages ne sont pas toujours vraiment compensés en espèces.

comporte également des sacrifices, mais que par solde, la communauté en retire un avantage énorme, indispensable, d'ailleurs.

Normalement, il sera inévitable que certains groupes de la communauté, tout en profitant, comme tous les autres groupes, des avantages des solutions envisagées, seront unilatéralement frappés par les sacrifices, sacrifices qui épargneront d'autres groupes.

Il sera encore normal et légitime que chaque citoyen espérera pouvoir profiter des avantages sans appartenir à l'un des groupes qui supporteront les sacrifices\*. Lorsque dès lors, au niveau le plus élevé de la communauté nationale, les décisions concernant ces choix sont prises, chaque groupe de pression oeuvrera en vue d'éviter les sacrifices. Normalement, ce sont des majorités simples ou qualifiées qui l'emportent. C'est là une loi démocratique que nous devons accepter, pourvu - évidemment - que les groupes désavantagés ne soient pas vraiment lésés, par solde.

Là où la psychologie sociale intervient, c'est lors de l'approche ponctuelle du problème.

En effet, admettons que l'on cherche un emplacement pour une industrie ou un terrain d'aviation et que l'on envisage de construire ces ouvrages dans un endroit bien précis.

Du coup, comme il fallait s'y attendre, les groupes lésés protesteront vivement et s'adresseront à l'opinion publique, faisant appel à l'esprit de justice de leurs concitoyens.

---

\* Le Conseil Economique et Social part de la prémisse que, même pour ces groupes, les avantages dépasseront, et de loin, ces sacrifices.

Comme déjà relevé, le sens d'équité des citoyens les portera à donner leur appui à la minorité lésée, négligeant le fait que, par solde, les avantages pour toute la communauté dépasseront - et de loin - les sacrifices indispensables.

Le projet étant bloqué à l'endroit A, le même phénomène se reproduira à l'endroit B, puis C, puis D....

Ensuite commenceront les protestations de tous les citoyens qui réclament la construction de ces ouvrages dans le pays et qui feront le reproche aux gouvernants d'avoir été imprévoyants et d'avoir négligé de doter le pays d'installations absolument indispensables.

Ceci illustre le fait que le processus de décision, en matière de priorités relatives d'une communauté, ne fonctionne qu'à condition que les alternatives soient posées d'une façon globale, au niveau de la communauté intéressée matériellement par la décision. Une approche globale du problème de l'aménagement du territoire s'impose dès lors, en dehors de toute contrainte matérielle (dont nous verrons les exemples plus loin) de par la nature même du processus de choix; celui-ci, en effet, risque d'être faussé par une approche graduelle ou ponctuelle qui laisse aux membres de la communauté l'illusion de pouvoir éviter les sacrifices, tout en préservant les possibilités d'obtenir les avantages.

#### 24. Les méthodes de l'aménagement du territoire

Nous avons vu que pour arriver à des choix judicieux, il faut que les décisions en la matière soient prises par tous les intéressés matériellement concernés par les problèmes, d'éventuelles compensations équitables devant être trouvées à travers un processus démocratique. Or, seule une approche globale, qui tient compte de toutes les fonctions et de tous les groupes concernés, est capable d'arriver à des compensations et à des compromis rationnels.

Les programmes partiels (non insérés dans un programme global) sont à éviter pour deux raisons majeures.

- Nous avons vu sous 23. qu'une approche partielle risque fort de ne pas mener à d.s conclusions rationnelles et praticables, de par le fait notamment qu'elles voilent aux intéressés l'inéluctabilité de certains choix.

- L'économique et le social forment un ensemble cohérent; toute action dans un secteur de cet ensemble aura nécessairement des répercussions (en principe en sens contraire) dans quelques autres compartiments, toujours d'après le principe physique "action = réaction".

En ce qui concerne plus précisément l'aménagement du territoire et, dès lors, l'emploi des ressources disponibles, on doit considérer le fait que, le plus souvent, de telles ressources ne sont utilisables que pour une certaine fonction et qu'une décision dans un sens donné risque de bloquer de futurs plans d'aménagement partiel d'une façon définitive.

Il est donc clair que l'on ne peut pas rationnellement prendre une décision dans quelque secteur que ce soit, sans avoir présent à l'esprit les répercussions qu'une telle décision peut avoir sur le reste de la société.

D'un autre côté, il faut éviter que la conscience des interdépendances économiques et sociales n'engendre un immobilisme général, dans lequel toute décision reste bloquée par l'incertitude quant à ses possibles répercussions ailleurs.

- Il s'en dégage la démarche suivante au départ du programme directeur arrêté le 6 avril 1978:

- . mise à jour du plan de situation détaillé de l'état actuel du territoire;
- . inventaire actualisé de toutes les ressources potentielles disponibles;
- . élaboration des projets de plans partiels essentiels\* par les différents départements compétents, sans égard aux interdépendances de ces plans et couvrant tout le territoire ou une partie de celui-ci.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, ces plans partiels représentent des plans idéaux dans le cadre restreint des préoccupations des experts compétents qui les élaborent, sans égard aux interdépendances physiques et sociales.

- . Confrontation de ces différents plans: cette confrontation peut être représentée comme une superposition de tous ces plans d'aménagement partiel couvrant le territoire envisagé. Une telle superposition fera apparaître, nécessairement, certaines incompatibilités et oppositions d'intérêts, dans la mesure où certaines zones sont "réclamées" par différents plans d'aménagement partiel.

La confrontation permettra, tout d'abord, de reconnaître les zones dont la destination principale apparaît clairement, étant donné l'absence d'incompatibilités. Ces zones devraient être désignées définitivement comme devant servir aux fins indiquées par le plan d'aménagement partiel idéal.

---

\* En complément des plans partiels existant, (cf. notamment les deux arrêtés grand-ducaux concernant le zoning industriel).

- . Etablissement de priorités. En ce qui concerne les ressources réclamées par plusieurs plans d'aménagement partiel idéaux, la communauté devra prendre, au niveau global, des décisions quant à l'affectation de ces ressources.

Pour les raisons déjà évoquées, il est essentiel que ces priorités soient considérées d'abord sur le plan national, avant d'être transposées sur le plan régional et local. En effet, nous avons vu qu'une démarche en sens contraire risque de fixer des priorités qui peuvent sembler absolues sur le plan local restreint, alors que ces priorités disparaissent sur un plan plus élevé, étant donné les ressources disponibles ailleurs.

- Sur le plan pratique, il faut éviter de réaliser dans les faits ou sur le plan législatif et réglementaire des plans fonctionnels, avant d'avoir considéré les autres plans d'aménagement partiel qui peuvent concerner le même espace économique.

Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social croit devoir mettre en garde contre la réalisation de projets particuliers, si ces projets ne sont pas placés, strictement, dans un programme national renseignant les instances concernées sur les emplois alternatifs des zones concernées ou sur les répercussions des mesures proposées par d'autres plans d'aménagement partiel\*.

En dehors de tous les critères de décision exposés plus haut, il est indispensable que les choix à opérer dans le cadre de l'aménagement du territoire se basent sur une information complète, non seulement de ce qui existe, mais également de ce qui pourrait ou devrait exister, sur tous les plans fonctionnels.

-Ceci n'éliminera pas la possibilité de divergence de vues entre les responsables des différents plans.

\* La partie finale du présent avis, à allure ponctuelle, a été élaborée sous le bénéfice de cette remarque de principe.

25. L'aménagement du territoire et le cadre administratif

251. Le cadre administratif local

- L'aménagement du territoire vise à créer un cadre de vie optimal pour les membres de la communauté. Or, nous savons que l'homme a mille facettes et que, dès lors, le nombre de fonctions à considérer et de contraintes à respecter sera élevé. Il faudrait, en théorie, que toutes les facultés de l'homme puissent s'épanouir et que tous ses besoins puissent être satisfaits sur le territoire. Or, plus ce dernier est petit, plus il sera difficile de concilier les multiples contraintes qu'impose le but poursuivi. Il sera, dès lors, difficile d'optimiser un plan d'aménagement au niveau de la parcelle la plus petite, c'est-à-dire sur le plan local.

- La planification au niveau de la commune, notamment, exposera les membres de ces communautés à des choix douloureux et à des sacrifices sensibles sur certains plans fonctionnels.

Or, il existe le danger que, de tels choix étant pris parallèlement par des communes juxtaposées, les solutions aboutissent à des doubles emplois doublement regrettables. En effet, il s'agit, évidemment, d'un gaspillage de ressources rares; en plus, les communautés concernées par ces doubles emplois se rendent compte par la suite qu'elles se sont imposées des sacrifices inutiles et qu'en considérant un "territoire" plus large, tous les membres de la communauté auraient pu avoir davantage avec des sacrifices moindres.

- Dans la mesure où les communautés locales n'atteignent pas la dimension nécessaire, toute solution sera plus coûteuse et aura une efficacité moindre, à cause de dyséconomies d'échelle et, des fois, à cause de la difficulté, à ce niveau, de situer les choses dans leur contexte global.

Il a été exposé plus haut quelle est l'importance du niveau de décision pour la rationalité des choix en matière d'aménagement du territoire.

Pour toutes ces raisons, le Conseil Economique et Social est d'avis que le problème de la fusion des communes fait partie intégrante du programme de l'aménagement du territoire.

- Tout en appréciant à sa juste valeur le programme directeur de l'aménagement du territoire du 6 avril 1978, le Conseil Economique et Social croit devoir formuler les remarques suivantes à cet égard.

. Le programme directeur reprend le schéma unique des fusions des communes, tout en lui appliquant certains critères dégagés dans le cadre de l'aménagement du territoire national. Le Conseil Economique et Social apprécie cette démarche vers une vue globale des choses.

Il faut cependant relever qu'à la lumière de ce qui a été dit sous 24. 3me tiret, le plan de fusion des communes n'est qu'un plan partiel de plus, à confronter avec tous les autres plans partiels idéaux élaborés par les différents ministères ou autres organes compétents. Il se pourrait que d'une telle confrontation résultent des renseignements nouveaux ou complémentaires qui justifient des modifications au schéma de fusion unique envisagé.

Il est entendu que ne devraient être adaptés que tous les éléments qui nécessitent une modification, plus particulièrement en vue d'agencer un cadre opérationnel global, entre autres, conformément aux considérations faites ci-avant.



. Selon l'article 14 de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire,

"chaque commune est tenue d'établir un projet d'aménagement partiel ou global couvrant l'ensemble de son territoire, cela dans un délai maximum de trois ans à partir de l'approbation du programme directeur par le Gouvernement",

ce délai pouvant être prorogé de trois ans sur demande des administrations communales concernées. Le programme directeur ayant été approuvé le 6 avril 1978, le délai expirait le 6 avril 1981.

Le Conseil Economique et Social se réjouit du fait que le Gouvernement a décidé de ne pas proroger le délai maximum de trois ans. Puisqu'il résulte du débat parlementaire (séance du jeudi 18 juin 1981) qu'il ne reste plus que dix-sept communes à devoir établir un tel plan, il est souhaitable de ne pas étendre, au-delà de la fin de l'année, le délai de grâce officieux et que le Ministère de l'Intérieur se substitue aux communes défaillantes.

Il reste, d'un autre côté, le fait qu'actuellement près de 2/3 des plans communaux n'ont pas encore obtenu l'approbation définitive du Ministère de l'Intérieur.

De ce fait, l'occasion sera donnée à ce dernier, lors de l'analyse de ces plans, de considérer globalement les plans d'aménagement de différentes administrations communales formant - dans le cadre du schéma de fusion unique - un seul espace d'aménagement. Il faut absolument que le Ministère compétent ne perde pas cette occasion unique de considérer les problèmes posés par l'aménagement de l'espace à un niveau global, sur la base des communes fusionnées ou, dans certains cas, même à un niveau plus élevé (régional).

En effet, ces plans d'aménagement se rapportent aux communes dans leur délimitation actuelle qui, dans la vue de l'aménagement du territoire, n'est souvent pas rationnelle, beaucoup s'en faut.

Il est, dès lors, indispensable que le(s) Ministère(s) compétent(s) considèrent le mérite de ces plans d'aménagement communaux à la lumière des plans partiels, et notamment dans le cadre des délimitations prévues par le schéma de fusion des communes. De cette façon, même en l'absence de fusions administratives, les structures des communes actuelles évolueront dans le sens d'une éventuelle fusion ultérieure et - pour autant que ces fusions ne se réalisent pas - tendent à réaliser une structure communale comparable à celle qui aurait été obtenue par la fusion effective des communes.

Que ces fusions se réalisent dès lors ou non, il faudra absolument éviter les doubles emplois et les choix douloureux inutiles qui pourront résulter du morcellement actuel du territoire national.

. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se réjouit de l'introduction de la notion du syndicat à vocation et à objets multiples (loi du 29 juillet 1981 modifiant et complétant la loi modifiée du 14 février 1960 concernant la création de syndicats de communes), qui devra permettre de regrouper des communes dont la fusion serait indiquée dans un schéma unique des fusions, révisé à la lumière des résultats de la confrontation mentionnée sous 251.

De cette façon, on pourrait obtenir, sur divers plans fonctionnels à déterminer, une coopération mettant en oeuvre les synergies qui résulteraient, normalement, de la fusion administrative.

Si, en effet, le Conseil Economique et Social a, à de maintes reprises, insisté sur la nécessité des fusions, il ne se fait guère d'illusions sur la possibilité politique de les

réaliser à court terme. Dans la mesure où les fusions resteraient rares à moyen terme ou même à jamais, l'organisation de syndicats groupant toujours les mêmes communes aboutirait à une coopération de fait dans tous les domaines où la fusion aurait apporté des synergies importantes et évité des doubles emplois gaspilleurs, tout en ne forçant pas la main aux communautés locales et en maintenant les avantages de l'administration de petit espace, plus proche du citoyen.

A une époque où l'on veut intéresser davantage la population à la chose publique, il est essentiel que la cellule de base de l'organisation politique reste à la dimension de l'homme.

Il est manifeste, par ailleurs, que le schéma de fusion unique tient largement compte de ce principe.

Les communes ainsi liées traiteraient en commun, au niveau du syndicat permanent, tous les problèmes plus importants, exigeant des compétences spéciales, demandant des critères de décision plus larges (cf. 223, 2<sup>me</sup> tiret) ou exigeant des échelles plus grandes.

Dans la mesure où l'expérience serait concluante, on pourrait même institutionnaliser un "Conseil syndical", qui grouperait par exemple les bourgmestres des communes concernées et, éventuellement, des experts professionnels.\*

De toute façon, les autorités compétentes devraient partir d'une fusion hypothétique des communes, que celle-ci se réalise sur le plan juridique ou non. Une coopération permanente des communes ainsi liées donnerait d'ailleurs à la nouvelle structure administrative du pays un début de réalité.

-----  
\* Cf. loi du 9 juillet 1981 portant modification de la loi modifiée du 14 février 1900 concernant la création de syndicats de communes.

252. Le cadre administratif national

L'élaboration du programme directeur de l'aménagement du territoire constitue un excellent inventaire des structures existantes et comporte quelques sérieuses ébauches de définition des problèmes et de fixation d'objectifs.

Il n'en reste pas moins qu'il faut rapidement mettre au point l'ensemble des plans d'aménagement partiel et global en accélérant la formulation des plans correspondant aux ébauches existant dans de nombreux domaines.

Tout en partageant, dès lors, l'impatience de ceux qui voudraient aller de l'avant, le Conseil Economique et Social a voulu mettre en garde contre des actions matérielles ou législatives ponctuelles ou partielles, qui risquent d'hypothéquer l'avenir, étant donné

- que les processus de décision en matière de priorités sont très souvent faussés par cette approche ponctuelle;
- que même l'optimisation au niveau partiel néglige nécessairement de nombreux aspects et choix alternatifs existants au niveau global;
- que seule une approche d'ensemble permet d'éviter les doubles emplois et les incompatibilités, de donner tout leur effet aux synergies et de réaliser toutes les économies d'échelles.

Afin d'aller de l'avant, il faut donc aussi vite que possible mettre à jour les plans d'aménagement partiel et global et les confronter, afin de dégager les fonctionnalités non contestées, et traduire immédiatement en actions matérielles et législatives les plans qui s'en dégagent. En ce qui concerne les fonctionnalités qui permettent des solutions alternatives, il faut rapidement analyser celles-ci et fixer des priorités d'une façon démocratique, c'est-à-dire à un niveau qui ne fausse pas le mécanisme de décision.

Quoiqu'il en soit, il importe avant tout, au sentiment du Conseil Economique et Social que lors des travaux futurs en matière d'aménagement du territoire, une instance d'arbitrage suprême soit clairement définie et qu'elle soit dotée - lors de l'appréciation en dernière instance et lors des travaux préparatoires - d'une équipe efficace de délégués compétents choisis dans les Ministères concernés, et assistés des organes consultatifs existants, auxquels devraient participer directement les représentants des forces vives de la Nation.

### 3. L'ETAT DES DISCUSSIONS ACTUELLES DANS LE CADRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

En matière d'aménagement du territoire, les discussions se situent actuellement sur trois plans essentiels:

- celui de la révision globale du programme directeur de 1978 dans l'optique 1990 sur la base des nouvelles données économiques;
- celui de l'élaboration d'un nouveau programme directeur dans l'optique 2000/2010;
- celui de l'exécution du programme directeur de 1978, en général, et d'un certain nombre de plans concernant des points reconnus importants ou litigieux, en particulier.

#### 31. L'adaptation du programme directeur de 1978 et l'élaboration d'un nouveau dans l'optique 2000/2010

Le programme directeur du 6 avril 1978 est le fruit de réflexions et de projets commencés vers le milieu des années 60.

Pour la première fois, ceux-ci ont trouvé leur expression officielle dans le programme gouvernemental de 1969.

Le 2 juin 1970 fut déposé le projet de loi-cadre qui, quatre ans plus tard, devenait la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire.

Sur la base de l'article 10 de cette loi, le Gouvernement a arrêté le 11 novembre 1977 le programme directeur publié en avril 1978.

Il est difficile de situer exactement le degré d'exécution du programme directeur vers la fin de 1981.

En se référant cependant au nombre de programmes sectoriels nationaux (il y en a 35) qui constituent l'ossature du programme directeur (pages 44 et 45 de ce dernier), en considérant que jusqu'à présent aucun plan partiel national ou global n'a encore été évacué - celui relatif aux zones industrielles est toujours incomplet à cause notamment des zones non encore arrêtées dans l'est du pays<sup>14</sup> et en se basant sur les informations fournies par le Gouvernement lors des récents débats parlementaires sur l'aménagement du territoire, force est de constater que l'exécution n'est qu'à ses débuts.

Encore est-il qu'on est en droit de douter de la signification pratique de la fixation de zones industrielles qui n'assurent guère actuellement la possibilité concrète d'y implanter des entreprises, étant donné la latitude laissée à toute initiative d'opposition concernant les activités à y admettre.

La volonté opérationnelle au niveau national devrait se traduire notamment dans la fixation préalable de normes de nuisances admises dans les différentes zones, normes qui pourront être modulées à l'intérieur des zones et qui devraient être périodiquement revues en fonction du progrès technique.

-----  
\* Ce plan partiel devrait être logiquement modifié très prochainement suite au vote récent par la Chambre des Députés d'une motion concernant la création d'une zone industrielle nationale à Differdange.

En s'inspirant de ce qui existe à l'étranger en la matière, les autorités luxembourgeoises pourraient se contenter de définir des zones d'implantation d'industries très lourdes, lourdes et légères, les normes de nuisances impliquées correspondant aux limites de ce qui est licite à l'étranger.

Une telle fixation préalable des critères d'implantation devra éviter que la discussion sur l'opportunité d'une implantation précise ne soit entamée qu'au moment de demandes d'implantation concrètes, ce qui diminue considérablement la signification réelle de la fixation de zones industrielles.

La prédétermination de normes plus nuancées - fût-elle indirecte - devra accélérer et faciliter à l'avenir des décisions positives relatives à l'implantation d'industries, celle-ci impliquât-elle certaines nuisances inévitables - sans dépasser, bien entendu, les limites de ce qui est licite dans les pays industrialisés.

Le Gouvernement pourrait tenir compte, lors de l'intervention financière de la communauté nationale dans le coût industriel et social de l'établissement de telles zones, de l'importance des nuisances impliquées.

Au rythme actuel, nous serons bien installés dans le 21ème siècle avant de pouvoir disposer d'une image globale et cohérente de notre pays en tant que résultat d'une politique d'aménagement volontariste.



Sur cette toile de fond, le Gouvernement a décidé, début 80, de réviser le programme de 1978 afin

"de vérifier, en fonction des événements intervenus depuis 1978 sur les plans politique et économique, national et international, si l'image 1990, définie il y a trois ans, reste réaliste, c'est-à-dire réalisable".\*

Parallèlement à cette première décision, il a pris celle de mettre en route, dès 1982, les études devant mener à un tout nouveau programme directeur ayant pour horizon l'an 2000 ou 2010.

A cet égard, le Conseil Economique et Social voudrait faire les observations suivantes:

- le programme directeur de 1978 se place déjà dans l'optique 1990-2000;
- il y a, partant, lieu de se demander si méthodiquement la révision du programme actuel (horizon 1990-2000) à la lumière de la situation 81 et la confection d'un nouveau programme à la lumière de la situation 82/83 (horizon 2000-2010) ne constituent pas un double emploi qui dégagera les mêmes lignes directrices ou tendances lourdes dans les deux cas;
- le programme directeur de 1978 se base sur un scénario hypothétiquement pessimiste - croissance faible, démographie défailante, impératif de la restructuration de l'appareil productif - qui reste fondamentalement valable à l'heure actuelle;
- si le Conseil Economique et Social reste donc sceptique quant à l'opportunité des opérations projetées pour les raisons décrites ci-avant, il l'est au moins autant quant à leur faisabilité, donc quant à leur utilité intrinsèque.

---

\* Déclaration sur l'état de la Nation 1981.

En effet, à voir les difficultés à cerner la réalité, sans cesse changeante, d'un seul secteur - la sidérurgie - et des perspectives macro-économiques et sociales successives qu'elle induit, le Conseil Economique et Social éprouve des difficultés à croire qu'il est actuellement possible d'établir des prévisions valables à long terme qui soient susceptibles d'infléchir, d'une manière déterminante, la politique d'aménagement.

En conclusion et en résumé, le Conseil Economique et Social estime que pour le moment le programme directeur de 1978 reste valable et qu'il n'est pas indiqué de multiplier les incertitudes en modifiant continuellement les programmes.

Les rectifications qui s'imposeraient, le cas échéant, pourraient être utilement opérées au niveau des plans d'exécution.

A son avis, il importe d'accélérer l'exécution du programme selon la méthodologie prédécrite, afin que nous puissions disposer dans un délai raisonnable, d'une image volontariste, opérationnelle et précise, mais adaptable à notre pays à l'horizon 1990/2000, afin que nous puissions, à temps, mettre en oeuvre les politiques pour la concrétiser sur le terrain.

32. La discussion sur un certain nombre de problèmes  
(motions 1-7 discutées à la Chambre des Députés)

Le Conseil Economique et Social entend suivre essentiellement, dans ce contexte, la trame des discussions qui ont eu lieu récemment à la Chambre des Députés lors d'une interpellation sur l'aménagement du territoire, qui a abouti au vote d'un certain nombre de motions.

321. La révision du programme directeur de 1978 (motion 1)\*

"Considérant que depuis 1978, la situation économique, sociale et financière du pays s'est considérablement détériorée", la Chambre des Députés invite le Gouvernement à présenter un rapport sur les

\* Toutes les motions auxquelles il est fait référence dans le présent chapitre ont été votées par la Chambre des Députés le 18 juin 1981.

"directives relatives aux modifications à apporter au programme directeur de l'aménagement du territoire".

Le Conseil Economique et Social a pris position sur cette question dans les pages qui précèdent et y renvoie. Comme il est prévu dans la motion en cause que le rapport précité lui sera soumis pour avis, le Conseil Economique et Social y reviendra plus longuement à cette occasion.

322. La protection des sites et monuments naturels et de la ceinture verte de la Ville de Luxembourg (motion 2)

Dans cette motion, la Chambre a invité le Gouvernement à arrêter, de toute urgence, un plan d'aménagement général sur la protection des sites et monuments naturels et à faire respecter la ceinture verte autour de l'agglomération de la Ville de Luxembourg dans tous les plans nationaux et communaux à élaborer.

Si, quant au fond, le Conseil Economique et Social ne peut qu'approuver la protection efficace de l'environnement naturel et tout particulièrement des sites exceptionnels, il se doit cependant de mettre en garde contre l'approche méthodologique signalée, ceci pour les raisons développées dans le chapitre 2 et pour les raisons suivantes.

La loi de 1974 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit pas des plans d'aménagement général, mais uniquement des plans partiels ou globaux pouvant "couvrir l'ensemble ou une partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, soit l'ensemble du pays".

Quand il a été question, dans le débat public mentionné ci-avant, de plan général, il ne peut s'agir que d'un plan partiel national. Avant de rendre celui-ci obligatoire, il y a absolument lieu de le confronter aux autres plans partiels, afin que les priorités et compromis fonctionnels puissent être dégagés en connaissance de cause.

Une opinion contraire pourrait impliquer que la protection des sites et monuments jouit d'une priorité absolue sur toutes les autres actions d'aménagement, ce qui affecterait singulièrement la notion d'aménagement, qui dans son essence même est une synthèse d'aspirations spatiales contradictoires.

En ce qui concerne la ceinture verte, on peut être tout à fait d'accord qu'elle mérite protection.

Du point de vue méthodologique, le Conseil Economique et Social éprouve à nouveau des difficultés.

En effet, le texte initial de la motion demandait "un plan d'aménagement global pour la ceinture ....."

Ce texte n'a pas été admis par le Gouvernement pour différents motifs:

- caractère restrictif de la ceinture;
- empiétement d'un autre plan global sur les implantations résidentielles ou industrielles;
- nécessité de conserver la ceinture verte.

De l'avis du Conseil, il ne peut pas y avoir de plans globaux sectoriels (sur les implantations résidentielles ou industrielles, par exemple), le plan global étant, par définition, une synthèse de plans partiels dans un espace donné. Il ne saurait donc pas y avoir plusieurs plans globaux pour un même espace.

La reconnaissance d'une priorité absolue au maintien - ou à l'amélioration - de la ceinture verte, aurait, dès lors, plutôt comporté l'exigence d'élaborer un plan partiel afférent, à la condition que d'autres plans du même genre doivent s'y subordonner.

Un plan global serait préférable en l'occurrence qui constituerait un élément de l'ensemble, destiné à être intégré, avec d'autres plans globaux, dans le plan global national.

(Série de définitions de concepts utilisés par la loi de base du 20 mars 1974 sur l'Aménagement du territoire - Voir annexe 2)

323. L'élaboration d'un plan d'aménagement global du bassin industriel Sud (motion 3) et la création d'une zone industrielle nationale à Differdange (motion 4)

L'adoption pratiquement concomitante de ces deux motions apparaît au Conseil Economique et Social comme peu cohérente, puisqu'il reviendrait au plan global de couvrir les deux initiatives.

Quoiqu'il en soit de cet aspect, le Conseil Economique et Social voudrait ajouter l'observation ci-après.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il convient d'élaborer un plan global non pas pour le "bassin industriel Sud" - terme qui ne répond pas à un concept d'aménagement - mais pour la région d'aménagement Sud telle qu'elle est définie par le programme directeur.

Il s'impose de coordonner les plans communaux avec le plan partiel national, qui, tout en se basant sur et en englobant les plans communaux, devrait avoir une priorité incontestée.

Il ne s'agit donc pas seulement d'éliminer d'éventuelles interférences géographiques, mais aussi et surtout de clarifier ~~des~~ interférences de compétence, dans le sens d'une suprématie du plan national, les communes disposant d'une compétence retenue, clairement établie.

324. La conformité des plans communaux aux plans d'aménagement du territoire. (motion 5)

Cette motion ne fait que reproduire une exigence évidente d'observer la légalité. Elle ne devrait, en aucun cas, impliquer la nécessité pour le Gouvernement d'entamer, avec chaque commune concernée, les négociations en vue de la mise en conformité éventuelle du plan d'aménagement communal avec l'aménagement du territoire.

L'emploi du terme "éventuelle" laisse entendre que la mise en conformité peut ou ne peut pas se faire, ce qui ne serait guère acceptable.

325. La fusion des communes dans le cadre de l'aménagement du territoire (motion 6)

Le Conseil Economique et Social a itérativement demandé la fusion impérative des communes et a exprimé ses vues à ce sujet plus amplement dans son avis sur la fusion des communes du 16 juillet 1974.

Dans le chapitre 251 du présent avis, il a actualisé et complété ses vues en la matière.

Présentement, il ne voudrait objecter que le schéma de fusion - quelqu'il soit d'ailleurs - raterait largement sa finalité s'il tenait compte - comme l'exige la motion 6 notamment - "des nécessités du moment".

Le Conseil Economique et Social est persuadé du contraire: le schéma de fusion doit produire une vue optimale de l'organisation administrative et politique du pays à l'horizon 1990/2000 et nullement extrapoler une situation éphémère actuelle.

326. L'aménagement du "Re'imecher haff" (motion 7)

Dans une note datée du 10 mars 1981, remise par le Gouvernement au Conseil supérieur à l'Aménagement du Territoire, on peut lire que "le Gouvernement a décidé d'instaurer un groupe de travail qui, sur la base d'un avant-projet d'aménagement global en voie d'élaboration, examinera tous les problèmes de nature législative et réglementaire ainsi que ceux en relation avec l'aménagement des communes".

La motion parlementaire no. 7 précise:

"Considérant la décision du Gouvernement de faire élaborer un plan d'aménagement partiel du "Re'imecher haff"...

Considérant la nécessité de sauvegarder la vocation touristique, viticole, sylvicole et agricole de cette région, sans exclure des activités industrielles limitées;

Considérant l'utilité d'élargir la délimitation actuelle de la région à aménager au-delà des gravières de Remerschen/Wintrange pour y inclure les massifs forestiers ainsi que les sites touristiques de la région.

invite le Gouvernement:

- à mettre à l'étude l'intégration de Mondorf-les-Bains dans le parc naturel à créer, et
- à veiller à une participation effective de la population et des administrations communales concernées au processus de planification".

Lors de la discussion sur une huitième motion concernant la liaison (auto)routière de notre pays avec la Sarre-motion retirée suite à la discussion et à l'adoption de la motion 7 - l'interpellateur a déclaré vouloir tenir en suspens la motion originellement présentée, en attendant la concrétisation des contacts politiques avec la Sarre et l'élaboration d'un plan d'aménagement global relatif au "Re'imecher haff".

Ces débats montrent indubitablement que la confusion est grande en matière d'aménagement, tant en ce qui concerne les concepts qu'en ce qui concerne les procédures.

Le Conseil Economique et Social constate qu'il n'a pas été question dans la motion d'un plan d'aménagement global.

Quant à l'intégration de Mondorf-les-Bains dans le parc naturel à créer, il importe de préciser que la création d'un parc naturel relève du plan d'aménagement partiel "Environnement naturel".

En conclusion de ce qui précède, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il convient, tout comme pour le Sud du pays, d'élaborer un plan global pour la région d'aménagement EST\*. Ceci implique pour le Conseil Economique et Social, selon la méthodologie adoptée dans le chapitre 2 du présent avis, la confection simultanée de plans globaux pour les deux régions d'aménagement Centre et Nord et la confrontation des quatre plans dans un plan global national qui en serait la synthèse.

#### 327. Le plan d'aménagement global "Aéroport"

Le Conseil Economique et Social ne voudrait pas s'opposer à ce plan, mais estime que l'aspect "prolongation de la piste" fait logiquement partie de cette problématique.

Le fait qu'une décision en ce qui concerne la prolongation de la piste a été prise avant l'arrêt d'un plan d'aménagement global (donc embrassant tous les aspects) de l'aéroport est une

-----

\* En ayant bien à l'esprit la directive générale d'aménagement no 3 de la page 19 du programme directeur de l'aménagement du territoire.

En attendant ce plan, des mesures conservatoires, mais non préjudiciables, devraient être prises pour le "Re'imecher haff".



bonne illustration d'un danger fondamental contre lequel le Conseil Economique et Social a déjà mis en garde, à savoir le fait que les contraintes qu'impose la gestion courante ne forcent les responsables à prendre des décisions sur le plan des réalités, alors que les plans d'aménagement tardent à être arrêtés, le mieux étant très souvent l'ennemi du bien.

A force de vouloir, soit réaliser des plans idéaux (et qui rencontrent le consensus général), soit adapter continuellement le plan d'aménagement du territoire aux dernières données technologiques, socio-économiques, voire politiques, des décisions importantes, définitives et irréversibles devront être prises en dehors de plans concrets et opérationnels, les plans étant arrêtés ex post; face aux faits accomplis, ces plans ne pourront plus servir - selon les paroles du Président du Gouvernement - qu'à définir "les mesures et moyens à mettre en oeuvre afin que la somme des inconvénients (des décisions déjà prises) soit aussi réduite que possible".

4. LES CONSIDERATIONS RELATIVES AU PROJET DE LOI CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL

41. L'appréciation de l'objectif poursuivi par le projet de loi

L'article 1er du projet de loi stipule que la loi a pour objectif la sauvegarde de l'environnement naturel. En somme, on peut diviser le projet de loi en plusieurs parties bien distinctes dont:

- une première partie (chapitre II, articles 2 à 11) qui réglemente la construction et l'exécution de travaux de tout genre dans les zones dites vertes dans le cadre de l'aménagement du territoire. C'est cette partie essentiellement qui devra être vue dans le cadre plus large de la législation sur l'aménagement du territoire;
- une deuxième partie (chapitre III, articles 12 à 16) soumet à autorisation les changements à opérer dans l'usage rural de la zone verte; ces règles concernent la protection du paysage au sens restreint;
- une troisième partie (chapitre III, articles 17 à 28) concerne la protection de la flore et de la faune au sens propre; le Conseil Economique et Social ne se sent guère compétent pour ces questions.

Il lui semble cependant que ces règles apparaissent comme logiques et inspirées par des réglementations analogues à l'étranger;

- une quatrième partie (chapitres IV et V) concerne les règles à respecter dans les zones naturelles à intérêt spécial et prévoit des moyens budgétaires devant rendre possible une protection efficace de ces zones;
- la cinquième partie enfin (chapitres VI à IX) contient des dispositions de technique juridique.

Etant donné que le Conseil Economique et Social veut considérer le présent projet de loi essentiellement comme une partie d'un tout plus grand (aménagement du territoire), il concentrera ses observations critiques sur la première partie.

- Le commentaire de l'article 2 relève que "toutes les communes disposeront probablement d'un projet d'aménagement". La loi du 20 mars 1974 étant formelle et le délai initial de trois ans n'ayant pas été prolongé, nous trouvons ici une incohérence certaine. Le Conseil Economique et Social, quant à lui, part de l'idée que la loi s'inscrit dans un contexte de planification où chaque commune, conformément à la loi, possède un plan d'aménagement approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

Dans un tel contexte, il est logique que, les différentes zones d'utilisation du territoire communal étant clairement établies, chaque zone tombe désormais sous la compétence du Ministre chargé de l'activité à laquelle cette zone sera vouée désormais en ordre principal.

Il serait logique, d'ailleurs, que d'autres lois déterminent de même la compétence des ministres chargés de l'économie, de la famille, des affaires sociales, etc. en ce qui concerne les autres zones définies dans le plan d'aménagement. Nous relevons ici, une fois encore, que le Gouvernement et le législateur ne rendront guère service à la cohérence de l'aménagement du territoire national s'ils continuent de procéder d'une façon aussi ponctuelle en réglementant certains domaines avant que soient bien établis l'idée de base et le schéma général d'aménagement. L'oeuvre législative en la matière devrait couler d'une source centrale, à l'abri d'initiatives intempestives de groupes de citoyens à orientation spécifique, bien intentionnés, certes, mais qui risquent de donner un biais aux initiatives législatives.

- Mais, si le Conseil Economique et Social se rallie facilement au principe qu'en ce qui concerne les zones vertes, ce soit le Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts et lui uniquement, qui soit compétent pour les questions d'aménagement relatives à ces zones (avec les restrictions soulevées sous tirets 3 et 4 ), il est inadmissible que désormais tous les plans d'aménagement soient soumis à nouveau à une révision unilatérale par le Ministre compétent pour l'Administration des Eaux et Forêts.

Le Conseil Economique et Social a largement exposé, dans la partie qui précède, que l'aménagement du territoire, que ce soit au niveau national ou à celui de la commune, doit embrasser toutes les activités et tous les besoins de l'homme; la protection de l'environnement naturel ne devra pas, dès lors, résulter d'un contrôle ex post et d'une surveillance séparée par une autorité qui n'a pas participé à la définition du plan lui-même, mais fera partie des critères considérés lors de l'établissement du plan lui-même.

L'approche choisie par les auteurs du projet de loi sous revue illustre une fois de plus le manque d'une vue globale en matière d'aménagement du territoire.

La justification que donne, pour une telle approche, le commentaire de l'article 2, en est une preuve:

"Ces projets (d'aménagement) auront été établis en fonction de considérations relevant de l'urbanisme et non de la conservation du milieu naturel. Il importe donc .... que cette délimitation de l'agglomération fasse également l'objet d'une approbation de la part du Ministre dont relève la protection de l'environnement naturel."

Comment peut-on admettre, d'une façon aussi générale, que les considérations d'ordre environnemental ont été négligées et au niveau communal (Conseils communaux) et au niveau national (Ministère de l'Intérieur)!

Il n'est pas exclu, que, dans certains cas, les intérêts de l'environnement et de la nature auront été sacrifiés à d'autres intérêts qui - pour une raison ou une autre - semblaient plus importants aux autorités compétentes. Mais, le Conseil Economique et Social pense avoir montré dans la partie principale de son avis qu'il est normal que, dans le cadre de l'aménagement du territoire, il faut trancher entre les différents intérêts en jeu. Il a d'ailleurs proposé que l'arbitrage - difficile dans certains cas, certes - soit de la compétence du Ministre de l'Aménagement du Territoire qui devra être - comme c'est le cas actuellement - le Président du Gouvernement. Mais qu'un tel arbitrage ait eu lieu ou non, il est en tout cas aberrant de soumettre la solution finalement adoptée à "l'arbitrage" d'une des parties concernées, c'est-à-dire d'un Ministère aux compétences bien spécifiques.\*

Le projet de loi sous revue accorde dès lors, unilatéralement, une priorité absolue aux considérations relatives à l'environnement, le Ministre compétent pouvant ex post annuler, modifier ou, surtout, bloquer toute l'oeuvre d'aménagement du territoire.

-----  
\* Et d'ailleurs, bien plus spécifiques que celles du Ministre de l'Intérieur qui se trouve normalement, dans ce contexte, dans une situation plus objective que le Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts.

Ceci devient manifeste lors de la lecture de l'article 48 qui met en évidence que tous les plans déjà existants sous le régime des lois précédentes doivent être approuvés par le Ministre, qui pourra le faire globalement ou partiellement.

Aussi longtemps qu'une telle approbation n'est pas obtenue, il est clairement stipulé que les plans existants sont à considérer comme nuls et nonavenus et que les communes en question retombent sous le régime de la loi du 27 juillet 1978 et, notamment, sous la règle irrationnelle du rayon de cent mètres.

Or, il est à relever que le projet de loi sous revue ne prévoit aucun délai, dans lequel le Ministre doit approuver les plans d'aménagement élaborés - et qui, nous le répétons, couvrent entre-temps le territoire national entier. Une carence éventuelle de la part du Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts risque, dès lors, de bloquer tout progrès dans le domaine d'un aménagement rationnel du territoire national.

L'article 2 ne découle pas seulement d'une approche erronée en ce qui concerne une planification globale et équilibrée en matière d'aménagement du territoire, il risque de plonger le pays dans une insécurité juridique prolongée et de bloquer tout progrès concret dans la restructuration économique et industrielle qui s'impose actuellement.

- Ceci dit, il semble normal au Conseil Economique et Social que les zones vertes, une fois définies, relèvent de la surveillance du Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts, également pour ce qui est des travaux (articles 4 à 6) à exécuter dans ces zones.

Un problème pourra cependant se poser en ce qui concerne la compétence exclusive de ce ministère en ce qui concerne l'érection de constructions servant à l'exploitation agricole.

Pour autant que le terme "d'exploitation agricole" évoque dans l'esprit du lecteur la ferme traditionnelle, polyvalente et limitée dans son envergure, on est tenté de considérer qu'une exploitation agricole s'intègre harmonieusement dans une zone verte et que l'on peut laisser à la seule compétence du Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts une telle utilisation des ressources, l'exploitation agricole faisant partie même de la nature.

Il en sera autrement dans la mesure où l'exploitation agricole, pour avoir pour objet des produits de la terre ou de l'élevage, utilise des méthodes industrielles et acquiert des dimensions d'usine, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent sur le plan de l'esthétique et de la pollution. L'élevage de porcs, les fermes de poulets, les usines de traitement des graines ou de la viande ne le cèdent pas nécessairement, sur le plan de la pollution, à des usines traitant des produits inorganiques.

Le Conseil Economique et Social se demande dans ce contexte si, dans ces cas, la décision peut logiquement relever du seul Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts et s'il ne faudrait pas donner un pouvoir d'intervention au Ministre de l'Agriculture, voire au Ministre de l'Economie.

En plus, il serait utile de prévoir, lors de l'établissement de plans d'aménagement, des distinctions d'intensité à l'intérieur des zones vertes - tout comme à l'intérieur des zones industrielles (cf. supra) - et de placer les "exploitations agricoles" dans différentes catégories, la zone verte proprement dite étant divisée en sous-zones dans lesquelles des exploitations agricoles d'une certaine dimension et d'un certain caractère peuvent être établies ou non.

- Un problème analogue se pose en matière de terrains de camping (articles 7,8) dont l'aménagement dans les zones vertes est laissée à la libre décision du Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts.

Or, on pourrait considérer comme anormal que la loi interdise au Ministre compétent l'admission, dans les zones vertes, de maisons d'habitations d'une façon absolue, alors que les campings représentent le plus souvent des ouvrages d'art plus importants et qui constituent l'équivalent d'une petite agglomération tant par l'importance de la surface bétonnée que par les nuisances de toutes sortes auxquelles ils donnent naissance: trafic de voitures, bruits, installations sanitaires, lieux d'amusement....

D'un autre côté, il serait certes inopportun de bannir entièrement les campings des zones vertes et, dès lors, de les introduire dans les zones d'habitations ou dans les zones commerciales. L'existence de campings dans des environnements attrayants est une nécessité sociale et commerciale, les campings représentant une branche importante et croissante de l'industrie touristique. C'est la raison pourquoi le Conseil Economique et Social pense qu'en l'occurrence la décision de l'implantation d'un camping devrait être confiée conjointement au Ministre compétent pour la protection de la nature et au Ministre du Tourisme; dans les cas où les deux Ministres compétents ne peuvent trouver un compromis, il y aura lieu de faire appel à l'arbitrage du Ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, tel qu'il est proposé dans le corps du présent avis.

Dans la mesure où on accepte, dans les zones vertes, l'établissement de campings pour des raisons sociales (détente et repos) et économiques (tourisme), on peut d'ailleurs se poser la question si les mêmes considérations ne valent pas pour des hôtels, du moins pour des hôtels spécialisés.

En tout cas, le plan d'aménagement communal devrait prévoir d'emblée dans quelles parties de la zone verte de telles implantations sont possibles, alors que toute implantation d'un tel genre devrait être exclue dans d'autres sous-zones.



#### 42. D'autres considérations de principe

- La voie médiane choisie par le Conseil Economique et Social et le concept de globalité proposé, conciliant la stratégie d'ensemble et l'insertion de mesures particulières dans un cadre global, amènent le Conseil Economique et Social à aviser négativement des initiatives qui ajoutent à la diversité des mesures d'ores et déjà prises et qui admettent, pour le surplus, des points de départ comme acquis à titre de préalables.

C'est au départ de ce constat que le Conseil Economique et Social ne peut donner son attache à des formulations figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi en examen, qui sont ou bien excessives ou alors unilatérales.

Cette observation vise notamment les passages ci-après:

. page\_1:

"... l'exploitation à outrance du patrimoine naturel, dont la gestion lui est confiée, risque de détruire ce monde-même qui constitue son cadre de vie".

. page\_1:

"L'on doit convenir que jusqu'à ce jour l'exécutif n'a pas disposé d'un instrument lui permettant d'assurer d'une façon optimale la protection de l'environnement naturel."

. page\_1:

"... à moins que l'exécutif ne se résolve à heurter de front non seulement les particuliers, mais également les autorités  
....".

- Les articles 2 et 3 du projet de loi en cause forment la charpente et requièrent des observations de fond dans la mesure où ils retiennent quelques principes comme d'ores et déjà acquis.

Quatre remarques sont indiquées, précisant et complétant celles figurant sous 41 :

- . la mise en oeuvre de la loi du 12 juin 1939 et spécialement de la loi du 20 mars 1974 n'a pas encore donné lieu uniformément à la définition de plans d'aménagement. Il a été relevé plus haut que le délai de 3 ans, prévu par la loi du 20 mars 1974, a expiré en novembre 1980;
- . en deuxième lieu, on note que le Ministre compétent (Eaux et Forêts) serait appelé à approuver les plans d'aménagement acquis en exécution de la législation existante.

Cette approbation pourrait être partielle.

C'est introduire une singulière insécurité juridique que d'aménager ex post un mécanisme susceptible de remettre en cause des initiatives considérées comme variables sous la législation existante;

- . en troisième lieu, on ne voit pas - voir commentaire de l'article 2 du projet, page 10 du document parlementaire - comment le Ministre compétent au titre de la loi du 27 juillet 1978 portant modification de la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles, serait gêné dans son action en dehors des agglomérations définies dans la prédite loi;
- . enfin, le domaine d'exclusivité visé à l'article 3 implique logiquement la définition des zones prévues à l'article 2, à propos duquel les inconnues et incertitudes ont été commentées plus haut. Pour le surplus, on introduit la notion de "but d'utilité publique", qui n'est pas autrement précisée et qui relève d'une autre catégorie logique.

43. Les observations ponctuelles par rapport à certains articles du projet de loi

Articles 4, 5 et 6

On reprend les dispositions de la loi de 1978, tout en les aménageant et en les renforçant.

Article 8

Dans la disposition en cause, on reformule les principes contenus dans l'article 4 de la loi du 27 juillet 1978.

Le Ministère du Tourisme doit être entendu dans son avis.

Le Conseil Economique et Social note qu'aucune disposition transitoire analogue à celle prévue à l'article 4 avant-dernier alinéa de la loi du 27 juillet 1978 ne figure dans la disposition en examen. Il en conclut que le Ministre compétent a pris position entretemps quant aux demandes présentées dans le délai prévu et que les autorisations accordées restent valables.

Article 9

Les notions d' "ouvrage" et de "bâtisse" ne sont pas autrement précisées.

Article 12

Le commentaire ne s'explique pas autrement sur les deux causes de dérogation possibles: l'intérêt général et l'amélioration des structures agricoles.

Article 14

La disposition est nouvelle et incisive.

Le Conseil Economique et Social n'a pas vocation pour se prononcer; il constate néanmoins qu'on va assez loin - notamment en ce qui concerne l'alinéa 2 - et que l'arrière-fond témoigne d'une conception rigoureuse en la matière, qui dépasse largement la position médiane adoptée par le Conseil Economique et Social sur le plan philosophique.

Articles 15 à 28

Des dispositions anciennes sont reprises, modulées et renforcées.

L'article 22 se signale par une double particularité. Les conventions internationales applicables en la matière l'emportent juridiquement sur des dispositions internes. D'autre part, on introduit implicitement - combinaison avec l'article 44 - une pénalité en cas de violation d'une clause inhérente à une convention internationale existante.

Articles 29 à 32 (chapitre 4)

A l'article 29, on fait référence aux avis des Ministres concernés. Suivant le commentaire des auteurs du projet, une série de Ministres peuvent être intéressés. Il s'agit en l'occurrence d'une clause générale à allure d'aménagement du territoire, de sorte que le Gouvernement en Conseil serait au mieux associé à l'oeuvre.

Quant à l'article 30 et compte tenu de la réflexion ci-avant, on devrait s'inspirer de l'article 16 de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement du territoire et prévoir la compétence d'appréciation et de décision du Gouvernement en Conseil.

Articles 33 à 35

Le Conseil Economique et Social estime que ces articles sont légalement discutables.

D'un côté, il ne suffit pas de retenir le principe d'une subsidiation au profit de différentes opérations.

Les finalités, les mécanismes et les critères, la fourchette de l'aide et les bénéficiaires devraient être précisés dans la loi.

Il se pose, en second lieu, un aspect budgétaire non autrement évalué.

L'article 35, en ce qu'il rappelle l'article 17 de la Constitution, est incomplet dans la mesure où manquent les précisions essentielles quant à son application.

Articles 44 à 47

Les anciennes dispositions de la loi du 27 juillet 1978 sont reprises quant à leur substance.

L'article 45 est introduit opportunément; une disposition correspondante manquait dans les dispositions pénales de la loi de 1978.

A l'article 46, alinéa 4, on oublie de mentionner aussi le mobilhome.

Article 48

Le Conseil Economique et Social s'interroge sur la légalité de l'approche qui consiste à assujettir des situations valables au regard de la législation actuelle à de nouveaux agréments (alinéas 1er et 3).

## 5. LES CONCLUSIONS

L'analyse du projet de loi concernant la protection de l'environnement naturel a fourni la preuve - si besoin en était - qu'un examen de ce projet de loi ne se conçoit pas en dehors du cadre général de la législation sur l'aménagement du territoire et des plans globaux et partiels qui en résultent.

Le Conseil Economique et Social s'est attaché à montrer, une fois de plus, à quel point il est urgent d'activer la mise en oeuvre effective d'une politique globale de l'aménagement du territoire, alors que sa base légale existe depuis 1974 et que toutes les communes possèdent, enfin, des plans ou projets de plan d'aménagement en ce qui les concerne.

Il s'agit désormais, avant tout, de coordonner ces différents plans limités géographiquement, d'une part, de rendre compatibles les plans partiels nationaux ou régionaux, d'autre part.

Une telle oeuvre est sans doute difficile et rendra nécessaire des arbitrages qui ne pourront contenter tout le monde. Il est d'ailleurs inévitable et normal que le plan global qui résultera de cette double harmonisation ne restera pas valable pour l'éternité.

Mais il faudra enfin arriver à un premier plan complet et harmonisé, afin de permettre la poursuite d'une politique active, compatible avec toutes les aspirations de la population luxembourgeoise.

Il faudra dès lors éviter surtout d'hypothéquer un tel progrès par:

- une révision globale des bases mêmes du plan d'aménagement. S'il est certain qu'une mise à jour du plan global existant peut être utile dans de nombreux cas ponctuels, il est à craindre que - vu la complexité de la mise en oeuvre du plan existant - le mieux ne soit ici l'ennemi du bien et qu'un

- souci de perfection sur le plan de la préparation théorique ne remette aux calendes grecques tout progrès concret sur le terrain;
- des actions ponctuelles qui, par la voie législative, accordent des priorités unilatérales ou préjugent certains choix, alors que la confrontation des plans partiels et l'harmonisation des différents objectifs qui en résultera n'est pas terminée;
  - la multiplication des compétences qui nuit à la cohérence de la politique de l'aménagement du territoire, qui éparpille les efforts d'une politique volontariste, qui crée une insécurité juridique et allonge inutilement les processus administratifs.\*

Toute la législation relative aux différents aspects de l'aménagement du territoire devrait s'insérer dans un tout, reflété par un plan d'aménagement du territoire qui tient compte des aspirations et des besoins multiples de la population. Dans la mesure où ces aspirations se révèlent inconciliables ou que les différents intérêts se heurtent, un seul arbitrage s'impose, à savoir celui du Ministre qui a dans ses attributions l'aménagement général du territoire et qui, dès lors, en tant qu'ultime responsable de la création - et du maintien\*\* - d'un plan d'aménagement du territoire harmonieux et de son fonctionnement sur le plan pratique, ne peut être que le Ministre d'Etat.

-----

\* Extrait de l'avis de la Commission des Finances et du Budget - Projet de budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1982, page 123.

"S'il est vrai que d'une façon générale tous les ministères gardent leur compétence propre et que le Ministre de l'Aménagement du Territoire n'assume que la coordination entre eux, il faudra toutefois mieux définir et délimiter les responsabilités. Ainsi il est à craindre que le projet de loi concernant la protection de l'environnement naturel, en attribuant des compétences nouvelles au Ministre de l'Agriculture, n'aille à l'encontre de l'idée de coordination en matière d'aménagement du territoire."

\*\* Etant donné les mises à jour ultérieures nécessaires.

Résultat du vote:

Membres présents: 25  
ont voté pour : 22  
ont voté contre : -  
se sont abstenus: 3

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Raymond Rollinger

Luxembourg, le 8 décembre 1981

Annexe 1: Relevé de l'ensemble des lois relatives à  
l'aménagement du territoire et à la protection  
de l'environnement naturel.

Annexe 2: Série de définitions de concepts utilisés par la  
loi de base du 20 mars 1974 sur l'aménagement  
du territoire.



RELEVÉ DE L'ENSEMBLE DES LOIS RELATIVES  
A L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET A LA  
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL

ANNEXE 1

Annexe 1

Relevé de l'ensemble des lois relatives à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement naturel

1. Loi du 24 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire modifiée par la loi du 19 novembre 1975 portant augmentation du taux des amendes à prononcer par les tribunaux répressifs (Mém. A 1975, page 1558)  
Doc. parl. no. 1672, sess. ord. 1972-73; 1974-75; 1975-76.
2. Loi du 12 juin 1937 sur l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes  
Mém. 1937, page 583.
3. Loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux modifiée par la loi du 25 février 1980 portant modification du statut du personnel de l'Office national du Remembrement  
Mém. A 1964, page 966, err. page 1173  
Doc. parl. no. 1042, sess. ord. 1963-1964.
4. Projet de loi portant réforme de la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux  
Doc. parl. 2278
5. Loi du 20 février 1968 portant modification de la loi du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et des monuments nationaux  
Mém. A 1968, page 105  
Doc. parl. no. 1154, sess. ord. 1966-67, 1967-1968.
6. Projet de loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux  
Doc. parl. no. 2191, sess. ord. 1977-1978.

7. Loi du 27 juillet 1978 portant modification de la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles  
Mém. A 1978, page 1317  
Doc. parl. no. 1729 sess. ord. 1972-1973, 1974-1975 et 1977-1978.
  
8. Projet de loi concernant la protection de l'environnement naturel  
Doc. parl. no. 2463.
  
9. Loi du 27 novembre 1980 portant création d'une administration de l'environnement  
Mém. A 1980, page 2029  
Doc. parl. no. 2277, sess. ord. 1978-1979 et 1980-1981.
  
10. Loi du 16 mai 1929 concernant le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau.
  
11. Loi du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois  
Mém. 1951, page 137  
Doc. parl. no. 1128, sess. ord. 1964-1965.
  
12. Loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping  
Mém. A 1957, page 1009  
Doc. parl. no. 592, sess. ord. 1956-1957.
  
13. Loi du 9 janvier 1961 ayant pour objet la protection des eaux souterraines  
Mém. A 1961, page 17  
Doc. parl. no. 686, sess. ord. 1957-1958, 1959-1960 et 1960-1961.

14. Loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère  
Mém. A 1976, page 605  
Doc. parl. no. 1748, sess. ord. 1973-1974, 1974- 1975 et 1975-1976.
  
15. Loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit  
Mém. A 1976, page 607  
Doc. parl. no. 1668, sess. ord. 1972-1973, 1974-1975 et 1975-1976.
  
16. Loi du 16 avril 1979 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes  
Mém. A, page 678  
Doc. parl. no. 2168.
  
17. Loi du 26 juin 1980 concernant l'élimination des déchets  
Mém. A 1980, page 974  
Doc. parl. no. 2272, sess. ord. 1978-1979 et 1979-1980.

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
<p>1) - Loi du 24 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire modifiée par la loi du 19 novembre 1975 portant augmentation des taux des amendes à prononcer par les tribunaux répressifs (Mém. A 1975)</p>	<p>L'aménagement du territoire a pour objet d'assurer aux habitants du pays, dans une perspective à long terme les meilleures conditions de vie, tant matérielles que morales, en promouvant les fonctions du bien-être commun, la mise en valeur harmonieuse du territoire par l'utilisation et le développement optimum de ses ressources.</p>	<p>- Définition du programme directeur de l'aménagement du territoire. - Etablissement de plans d'aménagement partiel ou global qui peuvent couvrir soit l'ensemble, soit une partie du territoire d'une ou de plusieurs communes soit l'ensemble du pays.</p>	<p>- Ministre d'Etat chargé de l'aménagement du territoire. - Comité interministériel. - Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire. - Secrétariat de l'Aménagement du Territoire.</p>
<p>2) - Loi du 12 juin 1937 sur l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (Mém. 1937 p. 583)</p>	<p>Développement harmonieux des voies, des places, édifices, habitations, jardins publics, terrains de jeux et espaces libres divers concernant les localités visées par cette loi.</p>	<p>Obligation d'établir un projet d'aménagement.</p>	<p>- Ministre de l'Intérieur. - Commission d'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. - Département "Conservation de la nature" de l'Administration des Eaux et Forêts.</p>



LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTÈRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
	<p>et de projets d'aménagement communaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De plus, le projet de réforme met l'accent davantage sur le remembrement des exploitations agricoles que sur la propriété foncière.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi du 20 février 1968 portant modification de la loi du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et des monuments nationaux. (Mém. A 1968, page 105)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablissement d'une liste des immeubles classés publiée au Mémorial.</li> <li>- Inventaire supplémentaire de tous les édifices ou parties d'édifices publics privés, de même que des sites et des monuments naturels de caractère artistique, historique ou scientifique qui, sans justifier une demande de classement immédiat présentent un intérêt archéologique, artistique, esthétique ou scientifique suffisant pour en rendre désirable la préservation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toute restauration, modification ou réparation d'un immeuble classé est soumise au consentement préalable du Gouvernement.</li> <li>- L'inventaire supplémentaire sera publié au Mémorial tous les cinq ans.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'Agriculture</li> <li>- Administration des Eaux et Forêts - département Conservation de la Nature.</li> <li>- Service des sites et monuments nationaux.</li> <li>- Commission des Sites et des Monuments nationaux.</li> </ul>

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
	<p>- Réglementation de la publicité, c.à.d. de tout dispositif optique établi en vue de la publicité quel que soient l'objet de la publicité et l'emplacement du dispositif, à l'exception de la publicité produisant son effet exclusivement vers l'intérieur des immeubles.</p>		
<p>6) - Projet de loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux (Doc. parl. no. 2191 sess. ord. 1977-1978)</p>	<p>Le projet de loi actuel maintient les principes de 1927, mais il en amplifie la portée, en étend le champ d'application et crée sur tout de nouveaux moyens juridiques pour assurer l'application pratique de la loi. Par ailleurs, il est envisagé de classer les objets mobiliers dont la protection est d'intérêt public et de réparer si possible les omissions et les fautes du passé.</p>	<p>Les dispositions prévues sont assez variées:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- arrangement à l'amiable avec les propriétaires;</li> <li>- adaptation des taux d'indemnisation ou de participation financière de l'Etat;</li> <li>- cession d'immeubles classés à des personnes publiques ou privées qui s'engagent à les "ranger";</li> <li>- obligation imposée aux personnes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gouvernement en Conseil</li> <li>- Ministre des Affaires culturelles</li> <li>- Commission des sites et monuments nationaux</li> <li>- Service des sites et monuments nationaux</li> </ul>



LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
		<p>publiques de prendre les mesures nécessaires à la garde et à la conservation de monuments, dont ils ont la responsabilité;</p> <p>- établissement d'un plan permanent de protection pour chaque secteur sauvegardé;</p> <p>- réglementation actualisée sur la publicité;</p> <p>- fixation plus réaliste des amendes à infliger en relation avec les valeurs réelles des objets volés ou détruits.</p>	

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
<p>- Texte coordonné du 27 juillet 1978 concernant la protection de l'environnement naturel et comprenant la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles telle qu'elle a été modifiée par la loi du 27 juillet 1978 (Mém. A 1978, p. 1.317)</p>	<p>- Interdiction de construire en dehors des agglomérations.</p> <p>- Réglementation des constructions en dehors des agglomérations, à savoir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. constructions nécessaires à l'exécution des Travaux publics, à l'exploitation agricole forestière, industrielle, artisanale et commerciale.</li> </ul> <p>- Réglementation du stationnement de roulettes, caravanes et mobilhomes.</p> <p>- Protection des terrains forestiers, des parcs d'agrément, des terrains agricoles ou vains à boisser, des arbres, des haies vives bordant les chemins et</p>	<p>- Autorisations préalables du Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts</p>	<p>- Ministère de l'Agriculture</p> <p>- Administration des Eaux et Forêts</p> <p>- Conseil Supérieur pour la conservation de la Nature</p>

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
	<p>routes ou les cours d'eau ou formant limite entre parcelles, ou sur les places publiques et sur les fonds constituant des dépendances d'un édifice public ou d'un monument public ou privé.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Défense de déposer en dehors des dépotoirs les déchets, qui doivent être autorisés.</li> <li>- Protection de la faune et de la flore.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet de loi concernant la protection de l'environnement naturel Doc. parl. no. 2463</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toute construction est uniquement autorisée dans les communes par un projet d'aménagement en exécution de la loi du 12 juin 1937 ou en exécution de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire (élargissement du champ d'action par rapport à la loi actuelle).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorisations préalables du Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts.</li> </ul>

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En dehors des zones définies en exécution de ces lois, c.à.d. les zones vertes, toute construction est soumise à l'autorisation du Ministre compétent et encore ne pourra-t-elle servir qu'à un but d'utilité publique ou avoir une destination agricole (élargissement du champ d'action par rapport à loi actuelle).</li> <li>- Réglementation du stationnement de roulettes, caravanes et mobilhomes (mêmes dispositions que dans loi actuelle).</li> <li>- Etude d'impact sur les conséquences des aménagements ou d'ouvrages à dimension importante ou à incidences importantes sur le milieu naturel (nouvelle disposition):             <ul style="list-style-type: none"> <li>. autorisation du Ministre est requise:</li> <li>.. pour tout changement d'affectation de parcs d'agrément;</li> </ul> </li> </ul>		

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTÈRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
	<ul style="list-style-type: none"> <li>.. pour tout boisement de terrains agricoles ou vains;</li> <li>.. pour l'abattage ou la destruction d'un ou de plusieurs arbres bordant les chemins et routes ou formant limite entre parcelles cadastrales;</li> <li>.. pour la démolition des rives de leur végétation y compris l'arrachage des arbres, arbustes et buissons;</li> <li>.. pour l'abattage ou la destruction d'un ou de plusieurs arbres sur les places publiques et sur les fonds constituant des dépendances d'un édifice public ou d'un monument public ou privé.</li> </ul> <p>- Pouvoirs plus étendus du Ministre pour s'opposer au déboisement ainsi que la faculté dont il peut faire usage de déclarer des parties du territoire présentant un intérêt particulier zones protégées (nouvelle disposition).</p>		

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation des dé- potoirs.</li> <li>- Réglementation plus stricte et pouvoirs plus étendus en ma- tière de protection de la faune et de la flore.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi du 27 novembre 1980 ayant pour ob- jet la création d'une administra- tion de l'environne- ment (Mém. A 1980)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Administration a pour mission d'assurer la protection de l'en- vironnement en vue d'une meilleure quali- té de vie de l'homme dans son milieu no- tamment par: <ul style="list-style-type: none"> <li>. la prévention des pollutions et nui- sances;</li> <li>. l'amélioration des conditions fondamen- tales d'assainisse- ment par la lutte con- tre la pollution de l'eau et de l'air, la lutte contre le bruit et l'élimina- tion des déchets;</li> </ul> </li> </ul>		Ministre ayant dans ses attributions l'environnement

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la promotion de la salubrité de l'environnement en vue de la sauvegarde d'une écologie équilibrée;</li> <li>• l'étude et l'évaluation de l'impact des activités industrielles, agricoles et urbaines sur la salubrité de l'environnement;</li> <li>• l'exécution, sur demande des autorités publiques, des entreprises et des particuliers, de travaux de laboratoire se rapportant à l'environnement;</li> <li>• la réalisation de travaux de recherche concernant l'environnement;</li> <li>• la surveillance et le contrôle de l'application des prescriptions légales et réglementaires concernant l'environnement;</li> <li>• la participation à l'élaboration de ces prescriptions;</li> <li>• la collaboration avec les autres administrations de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics et les institutions internationales qui s'occupent de problèmes ayant trait à</li> </ul>		

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
<p>10) - Différentes lois ayant pour objet les cours d'eau . loi du 16 mai 1929 concernant le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau modifiée par la loi du 25 juillet 1947 et la loi du 19 novembre 1975 (Mém. A 1929, p. 511)</p>	<p>la protection de l'environnement; l'information et l'encouragement de tout effort visant à protéger l'environnement.</p> <p>• curage, entretien et prévention de la pollution des eaux.</p>	<p>Fonds spécial à l'épuration des cours d'eau.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administration de l'Environnement</li> <li>- Commissariat général de la Protection des Eaux .</li> <li>- Ministre de l'Environnement</li> <li>- Ministre de l'Intérieur</li> <li>- Service des Eaux de l'Institut d'Hygiène et de Santé publique</li> <li>- Conseil supérieur des distributions d'eau</li> <li>- Conseil technique de l'assainissement de l'eau</li> </ul>
<p>11) - Loi du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois (Mém. 1951, p. 137)</p>	<p>Réglementation du défrichement des terrains boisés de plus de 2 ha et des coupes considérées comme excessives selon les termes de l'article 2 de la loi.</p>	<p>Autorisation préalable auprès du Ministre ayant dans ses attributions l'administration des Eaux et Forêts.</p>	<p>Administration des Eaux et Forêts</p>



LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
<p>2) - Loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping (Mém. A 1957, p. 1009)</p>	<p>Réglementation de l'ouverture ou du maintien d'un terrain de camping ainsi que des conditions d'hygiène et de fonctionnement de celui-ci.</p>	<p>Autorisation du Ministre du Tourisme, renouvelable tous les cinq ans</p>	<p>- Ministre du Tourisme - Avis du médecin-inspecteur compétent - Commission du Camping</p>
<p>3) - Loi du 9 janvier 1961 ayant pour objet la protection des eaux souterraines (Mém. A 1961, p. 17)</p>	<p>Réglementation de toute nouvelle prise d'eau souterraine et des installations y annexées qui sont soumises à autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur.</p>	<p>Autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur.</p>	<p>Ministre de l'Intérieur</p>
<p>4) - Loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère (Mém. A 1976, p. 605)</p>	<p>Prévenir, réduire ou supprimer la pollution de l'atmosphère, c.à.d. toute émission dans l'air quelle qu'en soit la source, de substances gazeuses, liquides ou solides, en quantités et à des concentrations susceptibles de causer une gêne anormale à l'homme ou de porter atteinte à sa santé, de nuire aux animaux ou aux plantes ou de causer un dommage aux biens et aux sites.</p>	<p>Dans le cadre des règlements grand-ducaux pris en vertu de l'article 2 de la présente loi, le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions l'environnement est chargé de coordonner l'action des autorités en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.</p>	<p>- Ministre de l'Environnement - Administration de l'Environnement</p>

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
15) - Loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit (Mém. A 1976, p. 607)	Prévenir, réduire ou supprimer le bruit, c.à.d. les émissions acoustiques qui, quelle qu'en soit la source portent atteinte à la santé, à la capacité de travail ou au bien-être de l'homme.	- Dans le cadre des règlements grand-ducaux pris en vertu de l'article 2 de la présente loi, le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions l'environnement est chargé de coordonner l'action des autorités en matière de lutte contre le bruit.	- Ministre de l'Environnement - Administration de l'Environnement
16) - Loi du 16 avril 1979 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (Mém. A 1979, p. 678)	- Tout établissement industriel, artisanal ou commercial, public ou privé, dont l'existence ou l'exploitation peut causer un danger ou entraver l'environnement, la sécurité, la salubrité ou la commodité du public, du voisinage ou du personnel occupé, doit être autorisé par l'autorité compétente. - Classification des établissements en 3 classes à définir par règlement grand-ducal.	- Autorisation par le Ministre du Travail des établissements de la classe 1, le Ministre de l'Environnement, entendu en son avis. - Autorisation des établissements de la classe 2 par le bourgmestre. - Les établissements de la classe 3 sont à déclarer à l'Inspection du Travail et des Mines avant leur ouverture.	- Ministre du Travail - Commune - Inspection du Travail et des Mines - Avis du Ministre de l'Environnement

LOIS	OBJECTIFS	MOYENS EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE	ORGANISMES ET MINISTRES RESPONSABLES DE L'EXECUTION
		<p>- Contrôle par l'Inspection du Travail et des Mines ainsi que contrôle supplémentaire par le bourgmestre en ce qui concerne les établissements de la classe 2.</p>	
<p>- Loi du 26 juin 1980 concernant l'élimination des déchets (Mém. A 1980, p. 974)</p>	<p>- Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer les bruits ou des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme ou préjudice à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets.</p>	<p>- Administrations communales ont la charge de ramasser et d'éliminer les déchets se trouvant sur leur territoire.</p> <p>- Contrôle par les officiers de la police judiciaire, les agents de la gendarmerie et de la police ainsi que par les experts et agents à déterminer par règlement grand-ducal.</p>	<p>- Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'Environnement.</p> <p>- Ministre ayant dans ses attributions l'Administration des Eaux et Forêts.</p> <p>- Autorité compétente en vertu de la législation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.</p>

SERIE DE DEFINITIONS DE CONCEPTS UTILISES PAR LA LOI  
DE BASE DU 20 MARS 1974 SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

ANNEXE 2

Série de définitions de concepts utilisés par la loi de base du 20 mars 1974 sur l'Aménagement du territoire

1. AMENAGEMENT GENERAL DU TERRITOIRE

"Art. 1er. L'aménagement du territoire a pour objet d'assurer aux habitants du pays, dans une perspective à long terme, les meilleures conditions de vie, tant matérielles que morales, en promouvant, en fonction du bien-être commun, la mise en valeur harmonieuse du territoire par l'utilisation et le développement optimum de ses ressources.

Art. 2. L'aménagement du territoire doit contribuer notamment à la réalisation des objectifs suivants:

- l'amélioration des conditions de vie de la population et l'assainissement de l'environnement,
- l'amélioration de l'habitat et le développement harmonieux des structures urbaines et rurales,
- la valorisation optimale des ressources économiques,
- la protection de la nature et la sauvegarde des ressources naturelles,
- la conservation et le développement du patrimoine culturel national."

2. PROGRAMME DIRECTEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

"Art. 10. Le Gouvernement en conseil sur proposition du Ministre arrête sous la forme d'un programme directeur les objectifs prioritaires de la politique d'aménagement du territoire et les mesures à appliquer en vue de son exécution. Sur la proposition du Ministre, le Gouvernement en conseil pourra à tout moment préciser, compléter ou modifier le programme directeur et devra le réviser périodiquement en considération des besoins et des moyens."

3. PLAN D'AMENAGEMENT PARTIEL OU GLOBAL

"Art. 11. Sur proposition du Ministre, le Gouvernement en conseil peut, selon les objectifs du programme directeur qu'il a arrêté, faire établir des plans d'aménagement partiel ou global. Ces plans peuvent couvrir soit l'ensemble ou une partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, soit l'ensemble du pays.

La décision de faire arrêter un plan doit préciser le territoire visé par celui-ci. Elle est publiée au Mémorial."

31. Plan d'aménagement partiel

Il s'agit d'un plan d'aménagement dans un domaine particulier couvrant, soit l'ensemble du territoire (plan partiel national), soit une partie plus ou moins grande de ce territoire (plan partiel régional, communal etc.).

- Exemples de plans d'aménagement partiel existants:

- . plan d'aménagement partiel du territoire portant création de zones industrielles à caractère national dans le Sud du pays (Mémorial A, 1978, page 1727);
- . complément de plan d'aménagement partiel du territoire portant création de zones industrielles à caractère national dans le Sud du pays (Mémorial A, 1979, page 2143);
- . plan d'aménagement du territoire portant création de zones industrielles à caractère national dans les régions du pays autres que le Sud (Centre, Nord) (Mémorial A, 1980, page 549).

Remarque:

Dans la mesure où se concrétiserait un plan similaire pour la région Est du pays, l'ensemble de ces plans formerait le premier plan d'aménagement partiel national.

- Exemples de plans d'aménagement partiel à réaliser:

- . routes;
- . sites et monuments naturels;
- . énergie;
- . eau etc ...

### 32. Plan d'aménagement global

Il s'agit d'un plan d'aménagement de synthèse de tous les plans d'aménagement partiel possibles.

Ce plan d'aménagement global peut couvrir, soit l'ensemble du territoire (plan global national), soit une partie plus ou moins grande de ce territoire (plan global régional, communal, etc.).

Exemples de plans d'aménagement global en voie d'élaboration:

- . Re'imecher haff;
- . région d'aménagement sud;
- . région d'aménagement centre;
- . ceinture verte de la Ville de Luxembourg;
- . aéroport.

### 4. PROGRAMME SECTORIEL NATIONAL

(correspondance en fait à la notion légale de plan d'aménagement partiel)

"Il s'agit là de documents de base, à caractère technique, élaborés dans un domaine précis, par exemple les routes, mais dans une perspective d'aménagement, c'est-à-dire globale. Par son plan, son contenu, les caractéristiques et problèmes évoqués, les alternatives présentées et les options possibles, les solutions proposées, un programme sectoriel national constitue un élément de base du programme directeur. Le nombre de programmes sectoriels nationaux finalement retenus est de 35. Dans leur ensemble, ils concernent tous les aspects de l'aménagement du territoire.

En tenant compte d'une différence de nature, les programmes sectoriels nationaux ont été répartis en deux catégories: les programmes fondamentaux et les programmes particuliers."

41. Les programmes fondamentaux

"Les programmes fondamentaux n'ont pas d'impact direct sur la destination finale du sol, mais représentent les options de base, les données permanentes et la perspective générale dans laquelle s'inscrit l'aménagement du territoire en tant qu'instrument du développement général futur du pays."

42. Les programmes particuliers

"Les programmes particuliers matérialisent l'aménagement du territoire au niveau national à l'intérieur du cadre général tracé par les programmes fondamentaux en disposant d'une ou de plusieurs des caractéristiques suivantes:

- ils nécessitent l'utilisation du sol (exemples: les programmes sectoriels nationaux "L'agriculture", "La route");
- ils prévoient des investissements (exemples: les programmes sectoriels nationaux "L'équipement sanitaire et social", "Le logement");
- ils impliquent la mise en place d'un arsenal législatif et réglementaire (exemples: les programmes sectoriels nationaux "Les grands cadres de l'urbanisme", "La lutte contre le bruit")."