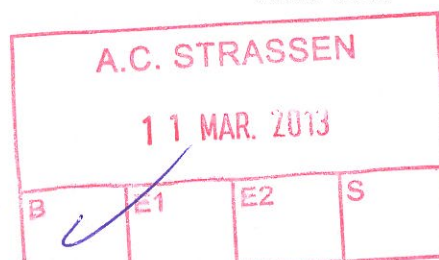




LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Développement durable
et des Infrastructures

Département de l'environnement

Luxembourg, le 6 MARS 2013



Administration communale de
Strassen
B.P. 22
L-8001 Strassen

N/Réf: 72986/PP

Monsieur le Bourgmestre,

Par votre courrier du 28 février 2011 vous m'avez saisi pour avis de l'évaluation environnementale stratégique (EES), ceci conformément aux dispositions de l'article 6.3 de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement en relation avec le nouveau plan d'aménagement général (PAG) de votre commune. L'avis qui suit porte sur l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales devra contenir, ceci bien évidemment sans préjudice des remarques à formuler par les autres autorités compétentes.

1. Remarques générales concernant l'approche et le document soumis pour avis

Le rapport « Umwelterheblichkeitsprüfung » élaboré par le bureau d'études ProSolut S.A. constitue la première phase du processus d'élaboration du rapport sur les incidences environnementales (« rapport environnemental ») sur le projet de PAG de la commune. Le fait d'avoir fait élaborer ce premier document par le bureau chargé également de la réalisation du rapport environnemental dans la deuxième phase du processus est fortement salué. Cette approche permettra de mieux garantir la transparence et la cohérence requises. Néanmoins, certains points d'ordre général concernant le document soumis sont à mentionner, notamment aussi dans un souci de transparence pour la suite de la procédure :

- la partie graphique soumise est parfois difficile à interpréter. En effet, une distinction précise et claire entre les terrains urbanisables selon le PAG en vigueur et les terrains destinés à être reclassés de la zone verte s'avère difficile. Généralement, le rapport de la première phase comprend également un listing et un plan des zones urbanisables, tout en indiquant celles, p.ex. « Baulücken », qui en raison de leur superficie limitée ne sont pas à soumettre à une évaluation. Est-ce juste qu'il existe seulement quatre surfaces de ce genre dans la commune de Strassen ?

- il est également souhaitable d'indiquer sur une carte la localisation des établissements classés pouvant avoir un impact sur une zone urbanisable, de manière à mieux pouvoir identifier les zones à proximité d'un tel établissement. Dans ce contexte, il importe de mentionner que les conclusions du rapport de la page 60 « Nach Auskunft der Verantwortlichen der Gemeinde Strassen (Email vom 13.10.2010) können Einflüsse oder kumulative Auswirkungen von den bestehenden Betrieben auf noch unbebaute Flächen in Strassen ausgeschlossen werden », ne sont pas défendables, dès lors que le rapport ne fournit aucune argumentation et explication précises en tant que fondement d'un tel jugement, d'autant plus que le courrier électronique cité dans le rapport n'y est pas publié. Or, il aurait été indiqué que le bureau d'études chargé de l'élaboration du rapport « Umwelterheblichkeitsprüfung » évalue lui-même la situation et les impacts potentiels. D'une manière générale, et ceci vaut pour l'ensemble des sujets à traiter dans la suite du processus, il importe d'argumenter de manière claire, sur base d'informations suffisamment précises, pourquoi un développement envisagé n'a pas d'impact sur l'environnement ;
- concernant les sources utilisées pour l'évaluation des incidences probables, il est recommandé de les regrouper dans une seule liste. Dans le document soumis, on peut trouver des informations sur les sources sur différentes pages (10, 12, ainsi que dans les matrices). Il serait également indiqué de mentionner avec précision les documents pris en compte pour l'évaluation des zones (par exemple quels plans sectoriels, quels plans d'action,...). A noter aussi que les plans directeurs sectoriels déjà en vigueur (p.ex. décharges, stations de base – communications mobiles,...) constituent une source importante ;
- d'une manière générale, il est constaté que les conclusions du rapport (voir page 61) renvoient (trop) souvent à des PAP encore inexistants pour résoudre certains des problèmes environnementaux évoqués. Il ne faut cependant pas oublier que les PAP exécutent des dispositions générales du PAG, qui devra définir un cadre approprié pour gérer les problématiques évoqués par le rapport (par exemple biodiversité, bruit, intégration paysagère,...). Le seul renvoi aux PAP, sans mettre clairement en évidence au niveau du PAG (par exemple par des zones de servitudes « urbanisation », des zones de bruit,...) les dispositions à respecter, n'est pas suffisant pour garantir à terme la qualité environnementale du PAG. Le rapport environnemental devra faire des recommandations en ce sens. Des remarques plus précises à ce sujet viendront compléter l'avis dans le chapitre 2 ;
- il est fortement recommandé de préciser dans la synthèse, pour les surfaces à analyser en détail, les aspects environnementaux à considérer avec une formulation plus précise des enjeux pour lesquels des mesures doivent être développées. Dans ce contexte, il est également indispensable de préciser pour les surfaces soumises d'office à un rapport environnemental si pour les autres aspects environnementaux (par exemple paysage, climat,...) à considérer, un impact notable peut être écarté ou non. Il importe donc de mieux définir, pour toutes les surfaces, les aspects à évaluer de manière détaillée afin de pouvoir identifier pour l'ensemble du projet de PAG les principaux enjeux environnementaux.

Considérant que le rapport de la première phase soumis pour avis se limite à ce stade à une première évaluation des zones, sans fournir des informations plus détaillées sur les objectifs environnementaux de la commune etc., il importe, pour la deuxième phase, de veiller scrupuleusement à présenter de manière appropriée toutes les informations requises par l'article 5 de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de veiller particulièrement aux aspects suivants :

- les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou le programme n'est pas mis en œuvre ;
- les problèmes environnementaux liés au plan ;
- les objectifs environnementaux liés au plan établis au niveau international, communautaire ou national (voir aussi les objectifs résumés dans le « Leitfaden zur strategischen Umweltprüfung für die Ausarbeitung des Plans d'aménagement général » qui ne sont pas repris dans le document) et la manière dont ces objectifs et considérations environnementaux ont été pris en considération au cours de leur élaboration ;
- les effets notables probables sur l'environnement, compte tenu des effets cumulatifs et de l'interaction entre les différents facteurs à analyser ;
- les mesures pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable, dont éventuellement des solutions de substitution.

Il importe de rappeler qu'à la fin du processus de planification la commune devra communiquer sur la manière dont elle aura intégré les considérations environnementales dans le PAG (voir article 10 de la loi précitée). Dans ce contexte, il est fortement conseillé d'intégrer un tableau dans le rapport environnemental, reprenant de manière claire et précise l'ensemble des mesures, notamment aussi pour les surfaces pour lesquelles aucun rapport environnemental détaillé n'est à élaborer dans la deuxième phase, mais pour lesquelles le rapport de la première phase a déjà défini des mesures d'atténuation, comment ces mesures ont été reprises dans la finalisation du projet de PAG. En effet, il n'est pas suffisant de mentionner uniquement ces mesures dans le rapport, mais elles devront se refléter de manière tangible et concrète dans le projet de PAG qui me sera soumis pour avis en vertu de l'article 7 de la loi du 22 mai 2008 respectivement pour décision selon les vœux de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (voir également chapitre 2.6 du présent avis).

2. Remarques relatives aux différents thèmes à analyser et informations à fournir

2.1. Environnement humain, population, santé

Après analyse du document traitant les incidences notables sur l'environnement, il faut constater que certains aspects ayant trait à l'environnement humain n'ont pas été pris en considération.

L'analyse concernant l'éventuel impact d'établissements classés sur les nouvelles zones est incomplète. Ainsi, pour les zones 2, 7 et 12, par exemple, les établissements classés déjà existants dans la zone ne sont pas mentionnés, ni leur impact sur l'environnement humain. D'autre part, les tableaux intitulés "Steckbrief" des nouvelles zones ne mentionnent pas la présence d'établissements classés dans la rubrique « Angrenzende Commendo-Betriebe », alors que plusieurs zones se trouvent à proximité d'établissements dit commendo.

En ce qui concerne l'impact éventuel des sites (potentiellement) pollués, la problématique a été abordée dans le rapport UEP mais sans mentionner les types de pollution existants ou potentiels. Une cartographie de ces sites (de même que pour les établissements classés – voir remarque générale au chapitre 1) faciliterait l'analyse et la lecture du projet.

2.2. Diversité biologique, faune et flore

A) Directives 79/409/CEE et 92/43/CEE (réseau Natura 2000)

Les directives précitées, telles qu'elles auront été transposées en loi nationale, édictent une série d'obligations et de procédures visant à déboucher sur l'objectif général défini à son article 2. Pour y aboutir, elle décline prioritairement deux piliers, à savoir la création d'un réseau de zones protégées – le projet du PAG n'a pas d'impact sur une telle zone – et la protection stricte de certaines espèces animales et végétales. Ce deuxième pilier est donc à considérer, car la présence de certaines espèces, notamment animales, peut modifier les résultats de l'évaluation de l'impact du projet de PAG sur l'environnement. Or, le document soumis ne mentionne pas clairement par quelle approche cet aspect a été considéré et si on peut exclure un impact notable sur des espèces protégées de manière stricte, et ce également dans la perspective de la cumulation d'impacts. Les évaluations par rapport aux espèces protégées doivent tenir compte des recommandations formulées dans le « Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats - 92/43/CEE », finalisée par la Commission Européenne en février 2007. Pour ce qui en est du seuil de référence pour définir l'impact significatif, il conviendrait, dans la mesure du possible, de se référer à la convention technique «Lambrecht&Trautner» de 2007 (« Fachinformationssystem und Fachkonvention zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP »).

B) Article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Le rapport soumis pour avis conclut à la page 61 que « Eine abschliessende Beurteilung von Auswirkungen auf das Schutzgut Pflanzen, Tiere und biologische Vielfalt hängt von konkreteren Planungen und Festsetzungen auf der Ebene der nachfolgenden PAP's ab. Bei einer möglichen Beeinträchtigung dieses Schutzgutes sind Kompensationsmassnahmen vorzusehen, der konkrete Kompensationsbedarf – und Umfang ist ebenfalls auf der Ebene der PAP's zu prüfen. ». S'il est vrai que les besoins de compensation ne peuvent être déterminés de manière détaillée et définitive qu'au niveau du projet concret, j'estime que l'approche d'évaluer cet impact uniquement au niveau des PAP n'est pas appropriée, vu que celle-ci néglige l'impact cumulatif généré par l'exécution de l'ensemble du PAG sur la biodiversité. En plus, cette approche risque de rendre la mise en œuvre du PAG par la suite plus difficile, considérant d'éventuels blocages ultérieurs de projets concrets à cause de l'absence d'une stratégie de compensation cohérente et faisable sur le territoire de la commune.

Comme la mise en œuvre du programme urbanistique présenté impactera sur la diversité biologique, il est vivement recommandé d'en tenir compte au niveau du rapport environnemental, notamment par :

- la quantification (sommaire) des habitats et biotopes susceptibles d'être détruits ou réduits de par la mise en œuvre du programme urbanistique projeté sur l'ensemble du territoire communal pour déterminer les besoins de compensation, tout en mentionnant clairement si l'impact concerne des biotopes au sens de l'article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. A côté des biotopes inventoriés, elle devra également prendre en considération l'ensemble des habitats visés à l'article 17, ainsi qu'à l'annexe 6 de la même loi, qui reprend l'annexe 4 de la directive 92/43/CEE, pour autant, bien évidemment, que les espèces visées soient présentes sur le territoire communal ;
- l'identification des espaces (par exemple en relation avec le concept paysager élaboré dans l'étude préparatoire) prédestinés à accueillir des mesures compensatoires permettant par exemple de renforcer le maillage des biotopes

dans la commune. La création de réserves foncières y relative est fortement conseillée pour faciliter la mise en œuvre du PAG ;

- la détermination des dispositions réglementaires appropriées au niveau du PAG (p.ex. zone de servitude « urbanisation »,...) fixant un cadre clair pour garantir la réalisation concrète des mesures ainsi que le cas échéant de leur gestion appropriée, lors de la mise en œuvre du PAG aux échelons inférieurs (par exemple PAP) ;
- finalement, il convient de rappeler que le recours au mécanisme des mesures compensatoires ne devrait être que supplétif et non systématique et que donc il échoira de prévoir en premier lieu les mesures permettant d'éviter ou de réduire les conséquences dommageables sur la diversité biologique.

2.3. Consommation du sol

Le sujet de la consommation du sol n'a malheureusement pas été abordé par le rapport soumis pour avis. D'après l'article 5f) de la loi du 22 mai 2008, l'impact sur le sol est un thème à évaluer, en considérant notamment aussi les effets cumulatifs et à long terme. Considérant en plus que la consommation foncière constituera un impact permanent, une analyse détaillée s'avère indispensable dans le cadre du rapport environnemental afin de pouvoir développer une approche rationnelle en matière de consommation du sol et de respecter les objectifs de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles visant e.a. la « protection des ressources naturelles contre toutes les dégradations....des structures de l'environnement naturel ».

D'après les informations trouvées dans le rapport, le projet de PAG créera un potentiel foncier de 76 hectares, sans considérer la réserve actuellement encore bloquée par les dépôts pétroliers. Le document soumis ne contient aucune information sur d'éventuelles zones d'aménagement différé. A l'échelle nationale, le Plan national pour un Développement durable fixe une limite de 1 hectare par jour jusqu'en 2020 pour pouvoir gérer durablement la consommation du sol au Luxembourg. Considérant les projets d'envergure planifiés à l'échelle nationale dans le cadre des plans sectoriels, le contingent disponible pour les communes est d'environ 0,8 hectare par jour. Les travaux réalisés par le Département de l'Environnement montrent que la part de la commune de Strassen, commune prioritaire, se situerait entre 4,43 et 4,92 hectares par an, donc un maximum de 29,52 hectares en 6 ans, respectivement de 59,04 hectares sur 12 ans. A noter que les terrains libres à l'intérieur du tissu urbain (« Baulücken »), respectivement la réaffectation de friches ou d'autres terrains déjà urbanisés, ne sont pas à intégrer dans le calcul du potentiel foncier. Le rapport environnemental devra par conséquent développer une stratégie claire pour structurer le phasage du développement territorial et présenter des mesures concrètes pour réduire la consommation du sol d'ici à l'horizon 2020. Dans ce contexte, il importe de donner une priorité aux surfaces avec un faible impact écologique et de classer les terrains plus délicats d'un point de vue environnemental comme zone d'aménagement différé, respectivement en déclassant celles dont l'impact sera difficile à atténuer, voire à compenser.

2.4. Intégration paysagère

De même que pour le volet de la biodiversité, le rapport conclut sommairement à la page 61 « Im Rahmen der weiteren Planungen (PAP's) sollte auf eine landschaftsgerechte Einbindung der Bebauung durch ein entsprechendes Bauvolumen oder auch durch Eingrünungsmassnahmen geachtet werden ». S'il est juste que l'aménagement urbanistique détaillé est défini par le PAP, il ne faut cependant pas perdre de vue que les PAP, comme déjà indiqué ci-avant, exécutent les dispositions d'un PAG qui devra fixer des jalons suffisamment précis pour permettre une intégration paysagère harmonieuse et conséquente.

Or, comme la commune de Strassen se situe dans la ceinture d'urbanisation de la ville de Luxembourg, une importance particulière revient au concept de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra-urbains tel que défini dans l'article 26 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004. En effet, en vue d'une densification de la structure urbaine, une stratégie conséquente des espaces verts intra-urbains et de ses liens avec le paysage ouvert de proximité permettra de garantir voire d'accroître la qualité de vie de la communauté locale. Dans cet ordre d'idées, une importance particulière revient à la création d'un espace public vert de qualité et surtout à l'intégration de biotopes et d'éléments structurants existants dans le tissu urbain nouvellement créé, contribuant ainsi également à la définition des quartiers et à l'identification facilitée des résidents avec leur quartier.

Considérant l'accumulation de nouvelles zones à urbaniser à l'est du territoire communal, directement adjacent à la Ville de Luxembourg, le rapport environnemental devra proposer des mesures adéquates, en relation avec le concept mentionné ci-dessus, à intégrer dans la partie réglementaire du PAG et, si possible, coordonnées à l'échelle intercommunale. D'une manière similaire, plusieurs projets urbanistiques dans le nord de la commune (11,12, 13) permettent d'aménager de manière coordonnée et harmonieuse la transition avec les espaces environnants, un sujet à considérer dans le rapport.

2.5. Mesures envisagées pour éviter, réduire, et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable du PAG sur l'environnement

Au regard de l'esprit de la loi modifiée du 22 mai 2008 visant à éviter de manière préventive des conflits environnementaux, respectivement de réduire ou, en dernier lieu, de compenser, dans la mesure du possible, toute incidence négative d'un plan, il est rappelé de ne pas limiter la définition des mesures à des instruments sans valeur légale (p.ex. l'étude préparatoire du PAG), mais de préciser pour chaque mesure comment elle sera transposée dans la partie réglementaire du PAG, respectivement par quelle stratégie sa mise en œuvre et sa gestion éventuelle seront garanties. Les nouveaux outils mis à disposition à travers la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (p.ex. zone de servitude « urbanisation »,...) sont parfaitement adaptés pour relever les défis identifiés d'une manière suffisamment concrète.

Dans ce contexte, les recommandations sommaires du bureau d'études sont à respecter et doivent être actées au niveau du document final, en tenant compte des nuances/détails suivants :

- 1133 – UEP1 : Une zone tampon est à prévoir par rapport à la forêt située au nord et à l'est de la surface en question. Biotopes selon l'article 17¹ à considérer ;
- 1133 – UEP2 : Présence de biotopes (art. 17) à conserver au maximum au niveau du PAP afin de minimiser les incidences environnementales. Prévoir des ceintures des vertes ;
- 1133 – UEP7 : La rangée d'arbres au sud est à préserver dans la mesure du possible et il est recommandé de créer des espaces verts ;
- 1133 – UEP 9 : Il est recommandé de préserver la ceinture verte existante et de créer des espaces verts ;
- 1133 – UEP10 : Les haies et rangées d'arbres sont à préserver dans la mesure du possible, voire à compenser ;
- 1133 – UEP12 : Le chemin rural et les haies en accotement sont à intégrer dans la conception. Un réseau de couloirs verts est à prévoir ;

¹Article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

- 1133 – UEP14 : Il y a lieu de prévoir une zone tampon par rapport à la forêt.

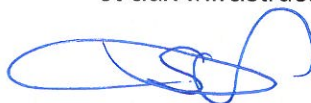
3) Remarques spécifiques relatives aux zones à évaluer de manière détaillée dans la deuxième phase

Sans préjudice des remarques présentées dans les chapitres 1 et 2 du présent avis, je rejoins les conclusions du bureau d'études quant aux surfaces à évaluer de manière détaillée dans la deuxième phase de l'élaboration du rapport environnemental, à l'exception des remarques/précisions suivantes :

- 1133 – UEP 6: Nonobstant le fait que la zone 6 est couverte par une interdiction de construire, il serait préférable de l'analyser dans le rapport environnemental pour les raisons qui suivent. D'abord, l'analyse de l'impact environnemental ne concerne pas seulement les impacts potentiels des dépôts pétroliers, mais également les autres thèmes à analyser (p.ex. biodiversité, bruit, paysage, sol,...). Même s'il existe une interdiction de construire temporaire, les terrains font partie des terrains à urbaniser à terme dans le cadre du présent PAG pour lequel une EES est à réaliser d'après la loi modifiée de 2008. L'impact cumulatif du développement de cette zone d'envergure peut mieux être évalué dans le cadre du PAG global, que dans le cadre d'une modification ponctuelle du PAG.
- 1133 – b : Il convient de souligner la présence d'un verger à considérer comme biotope (art. 17) et qui devra être conservé. Vu que la zone est directement adjacente à la zone 6 et vu sa valeur écologique, il serait indiqué de l'analyser ensemble avec la zone 6, et ce dans l'optique d'un projet urbanistique cohérent, à développer en phases, mais en fonction d'un concept d'ensemble pour lequel le rapport environnemental pourra fournir des éléments importants.
- 1133 – UEP 11 : Rapport environnemental à élaborer avec une focalisation sur la définition et la qualité de l'entrée de la localité de Strassen, ainsi que sur la qualité de vie le long du CR 181. Dans ce contexte, une attention particulière devra être portée à l'intégration de la végétation ligneuse dans le PAP ainsi que la conservation de l'espace vert situé au nord-ouest de l'alignement.
- 1133-UEP13 : Rapport environnemental à élaborer avec focalisation sur les incidences potentielles sur la qualité paysagère et la diversité biologique. La surface à l'est de la zone identifiée ayant une valeur écologique certaine et un potentiel en tant que surface de détente et zone tampon importante, elle représente un potentiel considérable en tant que coulée verte intra-urbaine formant un lien direct avec le massif forestier limitrophe.

Veuillez agréer, Monsieur le Bourgmestre, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Ministre délégué au Développement durable
et aux Infrastructures



Marco SCHANK

Copies pour information : Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, Administration de la nature et des forêts, Administration de l'environnement