

Synthèse des principaux éléments du projet de Plan régional 'Rhin supérieur méridional'

A) Introduction

Le Plan régional constitue le cadre juridique contraignant dans lequel s'inscrit le développement territorial de la région 'Rhin supérieur sud'. Il concrétise les principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et explicite les dispositions du plan de développement du Land de Bade-Wurtemberg dans les faits et dans l'espace.

Le Plan régional étant inchangé dans de grandes parties depuis 1995 et les bases techniques remontant en partie aux années 80, l'Assemblée générale du Regionalverband Südlicher Oberrhein, a décidé le 09/12/2010 de réviser globalement le Plan régional 'Rhin supérieur sud'. En date du 18/07/2013, l'Assemblée générale a adopté le projet mis à disposition du public et décidé de lancer la procédure de participation.

Suite à la procédure de participation et à l'examen comparatif final des suggestions et réserves émises, l'Assemblée générale adoptera le Plan régional sous forme de statut, ce qui lui confèrera le caractère d'une norme juridique. Il entrera en vigueur une fois approuvé par l'Autorité suprême de planification du Land (ministère des Transports et des Equipements du Bade-Wurtemberg).

Fondements

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ROG), la loi du Land Bade-Wurtemberg sur la planification (LplG) et le Plan de développement du Land Bade-Wurtemberg (LEP) constituent les **fondements juridiques** sur lesquels s'ancre le Plan régional 'Rhin supérieur sud'. Aux termes de l'article 31 LplG, le Regionalverband Südlicher Oberrhein est responsable de la planification régionale et donc compétent pour l'établissement, la mise à jour et les modifications à apporter au Plan régional pour les territoires relevant de sa compétence. La conception et les outils utilisés, la structure et la présentation graphique du Plan régional s'orientent sur les dispositions du LEP en vigueur dans tout le Land et sur les dispositions administratives relatives aux plans régionaux.

Le territoire de projet du Plan régional 'Rhin supérieur sud' se compose du district urbain de Fribourg et des arrondissements Breisgau-Hochschwarzwald, Emmendingen et Ortenau. La région 'Rhin supérieur sud' s'étend ainsi sur une superficie de 4 026 km² et englobe 126 villes et communes comptant au total quelque 1,03 million d'habitants et environ 570 000 actifs.

Le Plan régional est conçu pour une **période de planification** de 15 ans. Il se compose d'une partie rédactionnelle comprenant les **prescriptions d'aménagement du territoire** et les **notes explicatives** ainsi que la **carte de structure de l'espace** au 1/200 000^{ème} et la **carte d'occupation de l'espace** au 1/50 000^{ème}. Vient s'y ajouter le **rapport sur les incidences environnementales** qui présente les résultats de l'évaluation environnementale stratégique au titre de la directive européenne 2001/42/CE.

Les éléments du Plan régional sont définis sous forme **d'objectifs (Z)**, de **principes (G)**, de **propositions (V)** ou de **reprise à titre d'information (N)**. Les objectifs sont des prescriptions contraignantes ayant fait l'objet d'un examen comparatif définitif, alors que les principes sont à considérer comme des dispositions à examiner dans les futurs examens comparatifs et décisions discrétionnaires relatives aux intérêts publics et privés. Les propositions sont des recommandations non contraignantes. Les reprises servent uniquement d'information. Elles sont tirées d'autres plans, notamment du plan de développe-

ment du Land Baden-Wurtemberg, mais aussi de présentations au titre de la législation en matière d'aménagement du territoire, par ex. des zones protégées.

Dans le cadre des spécifications précises dans la carte d'occupation de l'espace, on distingue les zones prioritaires et les zones de réserve. Dans les zones prioritaires, d'autres usages ayant un impact sur l'espace sont exclus s'ils ne sont pas compatibles avec la fonction ou l'usage prioritaire de la zone considérée. Dans les zones de réserve, un poids particulier est accordé à certaines fonctions ou usages ayant un impact sur l'espace dans le cadre de l'examen comparatif.

Procédure de participation

Toute personne peut jusqu'au **23/12/2013 dernier délai** prendre position vis-à-vis du Regionalverband Südlicher Oberrhein sur le projet de plan (composé des prescriptions d'aménagement du territoire, de la carte de structure de l'espace et de la carte d'occupation de l'espace), sur les notes explicatives et le rapport sur les incidences environnementales. Les suggestions peuvent être inscrites au protocole ou transmises par courrier postal, par courriel ou par le biais du portail en ligne sur le site internet du Regionalverband Südlicher Oberrhein.

Toutes les parties du projet de plan figurent (en langue allemande) sur le site internet du Groupement régional sur le site www.rvso.de, également sous forme numérique (PDF) aux fins de téléchargement. Y figurent également, outre le projet de plan, d'autres documents utiles, entre autres l'analyse spatiale du plan paysager type.

Le service administratif du Regionalverband Südlicher Oberrhein rassemblera tous les avis envoyés, les examinera sans préjuger du résultat et rédigera une proposition sur la manière de tenir compte des suggestions dans le Plan régional. Les suggestions seront ensuite examinées dans les instances politiques. Une fois les délibérations terminées, l'Assemblée générale prendra une décision statutaire.

B) Principaux éléments du projet de plan

1 Grandes orientations du développement territorial visé et de l'aménagement de la région

Le chapitre 1 mentionne « les opportunités particulières et les tâches de la région » ainsi que les « principes d'aménagement du territoire et de développement ». Il constitue ainsi le cadre faitier de la politique régionale, axé sur le principe d'un développement territorial durable, dans lequel s'inscrivent les chapitres suivants. Conformément à son caractère programmatique, le chapitre 1 ne comporte que des passages rédactionnels et des principes.

2 Armature urbaine régionale

2.1 Catégories d'espace

Les catégories d'espace permettent de tenir compte des espaces différemment structurés du Land par le biais d'objectifs spécifiques. La délimitation est faite dans le plan de développement du Land et relève donc de la compétence directe du Land Baden-Wurtemberg.

On distingue quatre catégories d'espaces : zone urbanisée de Fribourg, zone périphérique autour de la zone urbanisée de Fribourg, secteur urbanisé Offenbourg/Lahr/Kehl

dans l'espace rural et milieu rural au sens strict du terme. Ces catégories sont représentées dans la carte de structure de l'espace à titre d'information et étayés dans le texte par quelques principes.

2.2 Axes de développement

Les axes de développement sont des outils classiques de planification permettant de régler et de gérer le développement de l'espace urbanisé. Ils servent à concentrer le développement de l'espace urbanisé le long d'une infrastructure linéaire performante et à échanger des services et prestations entre les localités centrales. Dans la région 'Rhin supérieur sud', les axes de développement s'orientent sur le réseau routier régional, les lignes ferroviaires existantes et l'armature urbaine régionale.

Les axes de développement tirés du plan de développement du Land ont été concrétisés dans l'espace au niveau de la planification régionale. Par ailleurs, le Regionalverband Südlicher Oberrhein a défini cinq axes de développement qu'il a représentés dans la carte de structure de l'espace. Les axes de développement régionaux sont notamment axés sur les relations transfrontalières qu'il convient de renforcer avec l'Alsace. Il s'agit des axes de développement régionaux Achern – Rheinau (- Gamsheim), Lahr – Schwana - Erstein), Emmendingen – Teningen – Endingen (- Sélestat) et Müllheim – Neuenburg (- Mulhouse). Ce dernier est défini pour la première fois dans le présent projet de plan.

2.3 Localités centrales

La spécification de localités centrales est le principal outil de la politique d'aménagement du territoire pour assurer les services d'intérêt général. Pour ce faire, les communes sont classées selon un modèle réglementaire structuré au niveau hiérarchique et fonctionnel et se composent de métropoles régionales, de villes-centres, de centres de base et de villages-centres et de communes n'assumant aucune fonction de localité centrale. Ce système a pour objectif de préserver la viabilité des équipements structurants existants et de contribuer à réduire le trafic. Conjointement avec les spécifications prises sur le développement de l'espace urbanisé (ch. 2.4), l'approche des localités est un outil décisif pour assurer des conditions de vie équivalentes dans toutes les parties de la région et pour mettre en œuvre un développement territorial durable.

Les métropoles régionales et villes-centres ainsi que les zones centrales (zones d'influence des villes-centres) reproduites dans la carte de structure de l'espace et mentionnées dans le texte sont tirées du plan de développement du Land Bade-Wurtemberg. Les services de planification régionale, compétents en la matière, ont désigné de manière contraignante les localités centrales des niveaux inférieurs (centres de base et villages-centres).

Conscients de l'intensification des relations économiques et sociales au-delà du Rhin, les villes de Rheinau et de Neuenburg (Neuchâtel sur le Rhin) ont été intégrées dans le Plan régional comme nouveaux centres de base. Tout comme les villes-centres de Breisach et Kehl, fixées par le Land, Rheinau et Neuenburg assurent des fonctions d'approvisionnement, également pour les communes françaises se trouvant à proximité, et font ainsi office de relais vers l'Alsace.

2.4 Développement de l'espace urbanisé

Les dispositions prises en matière de développement de l'espace urbanisé visent à préserver le développement propre de toutes les villes et communes et de concentrer « l'urbanisation renforcée » dépassant ce cadre sur des sites favorables sous l'angle de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, la politique de planification régionale distingue deux catégories : les « communes au développement propre » et les « secteurs urbains », définies également dans la carte d'occupation de l'espace pour les catégories 'Economie résidentielle' et 'Economie productive'.

Afin d'endiguer la consommation croissante d'espace, la priorité est donnée au développement de zones affectée plutôt qu'à celui des zones naturelles. Ceci revient à dire qu'il convient, conformément aux dispositions prises par la Fédération et le Land, d'exploiter les surfaces potentiellement disponibles dans le bâti, les terrains vagues, les friches et les surfaces de reconversion avant de recourir à des surfaces restées sans bâti jusqu'à présent. Les zones de construction potentiellement disponibles sont à imputer sur les zones de construction requises au niveau local.

2.4.1 Développement de l'espace urbanisé – économie résidentielle

Les conditions démographiques considérées dans la présente mise à jour du Plan régional divergent sensiblement de celles présentes au début des années 90. Les gains annuels dus à l'immigration ont pratiquement baissé de moitié. Entre-temps, les deux tiers des villes et communes enregistrent plus de décès que de naissances. En conséquence, 40 au lieu de 59 (sur 126) villes et communes sont prévues pour une « urbanisation renforcée ».

Le principal outil de planification régionale pour réduire la consommation d'espace et canaliser le développement de l'espace urbanisé vers des sites propices est la valeur d'orientation fixée pour les besoins de surface résidentielle émis par les villes et les communes. Le modèle de calcul ($\text{habitants} \times 0,25\% \text{ p.a.} \times \text{densité de construction}$) tient compte de la régression de la densité résidentielle et de la hausse de la surface habitable par habitant. Pour les 40 villes et communes à « urbanisation renforcée », on ajoute un facteur de croissance de l'ordre de 0,45% qui tient compte également des gains de migration attendus dans la région.

2.4.2 Développement de l'espace urbanisé – économie productive

Un recensement des surfaces (zones)d'activité inutilisées et/ou disponibles, préservées au titre de la législation en matière d'aménagement du territoire et de plans d'occupation des sols, a été réalisé à une date antérieure. Il montre qu'il existe de nombreuses zones de construction potentielles pour l'économie productive. Par rapport au Plan régional 1995, on peut donc réduire sensiblement le nombre de surfaces (zones)d'activité supplémentaires en en restant aux dispositions prises dans le Plan régional actualisé.

Compte tenu de différents critères d'implantation (dont les localités centrales, le raccordement au réseau routier et ferroviaire, la disponibilité de surfaces et autres), seules 49 villes et communes (sur 126), au lieu des 74 définies jusqu'à présent, sont désignées pour une « urbanisation renforcée » pour l'économie productive. Elles sont classées en trois catégories (A, B, C) et une valeur d'orientation leur est affectée pour les futurs besoins de surfaces commerciales. Les autres villes et communes « au développement propre » sont les seules à tenir compte des surfaces locales requises par les entreprises déjà installées.

2.4.3 Loisirs et tourisme

Dans le cadre d'une modification du Plan régional, une zone prioritaire affectée aux loisirs et au tourisme a été désignée en 2002 sur le site de Rust/Ringsheim. Cette zone a été reprise telle quelle (au niveau des dimensions et de son orientation) dans le projet mis à la disposition du public. Cette zone permettra de développer et d'élargir le parc d'attractions européen (Europa-Park), entre autres par le biais d'un parc thématique, d'un parc aquatique, de loisirs sportifs, d'animations et d'hôtellerie. Sont notamment exclus les grands commerces de détail.

2.4.4 Grands commerces de détail

Les objectifs et principes du Plan régional concernant le développement de la structure des commerces de détail dans la région ont été définis dès 2011, dans le cadre d'une mise à jour partielle anticipée du Plan, et repris sous une forme presque inchangée dans la mise à jour globale. Les principaux critères de contrôle en matière d'aménagement du territoire sont toujours les principes de centralité, d'équivalence et d'intégration ainsi que l'interdiction de dégradation. Les désignations contribuent ainsi à préserver des centres villes attrayants et des centres vivants dans la région ainsi que l'approvisionnement de base du milieu rural.

Dans les métropoles régionales, les villes-centres et les centres de base, l'affectation spatiale des grands projets de commerce se fait sur la base de la désignation précise de zones prioritaires affectées à des grands commerces avec gamme de produits présents dans les centres villes et de sites complémentaires (zones de réserve affectées à des grands commerces sans gamme de produits présents dans les centres villes). Dans le but d'assurer l'approvisionnement de base, il est possible, dans certaines conditions et au cas par cas, d'autoriser des dérogations clairement définies à ces règles.

Plusieurs commerces de détail (également de petite taille) reliés les uns aux autres au niveau de l'espace et de la fonction sont à considérer comme un grand commerce de détail (règle de l'agglomération). Les centres de vente directe de marques (centres de magasins d'usine, CMU) ne sont autorisés que sur des sites intégrés de métropoles régionales. Dans certaines conditions, il est exceptionnellement possible que des CMU s'implantent également dans des villes centres.

3 Armature verte régionale

De manière analogue à l'armature urbaine régionale, le projet de Plan régional mis à la disposition du public comprend également des objectifs et principes de préservation de l'armature verte. En regard de la consommation croissante d'espace et du changement climatique ainsi que de l'importance que l'espace non bâti pour l'agriculture et la sylviculture, les loisirs de proximité et le tourisme dans la région 'Rhin supérieur sud', il est accordé une grande priorité à la préservation de l'espace non bâti et à celle d'un cadre de vie naturel. Les principes généraux s'appliquant à l'armature verte et à son développement figurent dans les prescriptions d'aménagement du territoire au chapitre 3.0.

3.1 Ceintures vertes et coupures vertes régionales

Les ceintures et coupures vertes régionales constituent un outil éprouvé de planification régionale permettant de préserver de toute urbanisation des espaces non bâtis à grande échelle et d'empêcher le cumul d'espaces urbanisés le long des axes de circulation. Au niveau de la planification régionale, il est accordé une importance particulière à la préservation de surfaces pour la mise en place d'un réseau de biotopes dépassant les limites

des communes et des länder. Le Plan régional contribue ainsi fortement à la préservation de la biodiversité au niveau régional.

Les ceintures et coupures vertes régionales définies comme objectifs dans la carte d'occupation de l'espace remplissent en général plusieurs fonctions de préservation de l'espace non bâti et peuvent se superposer à d'autres zones prioritaires dont le but est de préserver l'espace non bâti. En regard de la forte densité de population dans la plaine rhénane et des exigences croissantes en ce qui concerne la fonction compensatoire que doivent remplir les espaces non bâtis, les dispositions relatives à la préservation des zones non bâties portent sur de grandes étendues dans la région 'Rhin supérieur sud'. L'exclusion de l'urbanisation prévue par les ceintures et les coupures vertes régionales permet simultanément de protéger efficacement les surfaces et les sols. Dans certains cas exceptionnels, il est possible d'autoriser dans les ceintures et coupures vertes régionales des installations agricoles et sylvicoles fixes ainsi que des équipements techniques.

3.2 Zones prioritaires affectées à la protection de la nature et à la sauvegarde des sites

Les zones prioritaires désignées pour la protection de la nature et la sauvegarde des sites permettent de préserver et de développer les zones particulièrement importantes pour la protection des espèces et des biotopes en dehors de zones protégées existantes. Ces zones sont en même temps des zones centrales et des passerelles biologiques importantes du réseau de biotopes étendu plus ou moins défini par les ceintures et les coupures vertes.

Toutes les planifications et mesures qui ont un impact sur l'espace et sont susceptibles de fortement perturber la présence d'espèces précieuses sous l'angle de la protection de la nature, les habitats ou la fonction de la zone pour le réseau de biotopes sont exclues dans les zones prioritaires affectées à la protection de la nature et à la sauvegarde de sites. C'est notamment le cas de l'habitat et de l'extraction de matières premières.

Dans le projet de plan, des zones prioritaires affectées à la protection de la nature et à la sauvegarde des sites ne sont définies que dans la plaine rhénane et sur les contreforts. Ces zones ne seront complétées par le secteur de la Forêt-Noire que lorsqu'auront été fixées les zones prioritaires affectées aux parcs d'éoliennes d'importance régionale (voir chap. 4.2).

3.3 Zones prioritaires affectées à la préservation de la ressource en eau

Pour préserver les ressources d'eau potable dans le long terme et permettre de mettre en place de nouveaux captages d'eau potable à partir des eaux souterraines, des zones prioritaires affectées à la préservation de la ressource en eau sont définies dans la carte d'occupation de l'espace. Sont exclus dans les zones affectées à la préservation de la ressource en eau tous les usages irréversibles et incompatibles avec une future exploitation de l'eau potable. Les zones définies se limitent à la masse d'eau souterraine abondante dans le fossé rhénan.

La sensibilité des zones vis-à-vis des usages augmente au fur et à mesure que l'on se rapproche du captage potentiel d'eau potable. Pour cette raison, les zones sont structurées en trois secteurs (A, B, C) dans lesquels les usages sont plus ou moins restreints.

3.4 Zones affectées à la prévention des inondations

Des zones prioritaires affectées à la prévention des inondations sont définies dans la carte d'occupation de l'espace dans le but de préserver des zones inondables existantes importantes et des zones particulièrement appropriées pour retenir les hautes eaux. L'habitat et l'extraction de matières premières en surface sont exclus dans ces zones situées sur le Rhin, les affluents du Rhin et leurs plaines.

Il n'existe actuellement que certains documents techniques de base sur la protection contre les inondations. De ce fait, il est possible d'autoriser au cas par cas un habitat ou l'extraction de matières premières dans certaines parties des zones prioritaires définies dans le Plan régional, pour autant que des expertises reconnues par les autorités ou les cartes des zones inondables du Land (qui ne sont pas encore disponibles pour la région 'Rhin supérieur sud') fassent apparaître que l'étendue des zones inondables en cas de crue centennale est différente.

3.5 Zones affectées aux matières premières

Les gisements de matières premières susceptibles d'être exploités sont désignés comme zones prioritaires affectées à l'extraction de matières premières en surface (zones d'extraction) et comme zones prioritaires affectées à la préservation des matières premières (zones de préservation) dans la carte d'occupation de l'espace afin d'assurer dans le long terme l'approvisionnement en matières premières des populations et des acteurs économiques dans la région 'Rhin supérieur sud'. Il s'agit des gisements de gravier et de sable dans le fossé rhénan et des roches massives dans la Forêt-Noire. Contrairement à la période de planification prise comme référence pour les autres zones, les spécifications relatives à l'extraction et à la préservation de matières premières en surface sont axées sur une période de 20 ans.

L'extraction des matières premières dans les zones d'extraction doit se concentrer sur la période de planification. Les zones d'extraction doivent être préservées de tout usage s'opposant à une extraction de matières premières et garantir l'approvisionnement régional en matières premières dans le court et le moyen terme. Les zones de préservation servent exclusivement à assurer l'approvisionnement en matières premières dans le long terme. Dans les zones de préservation, l'extraction de matières premières durant la période de planification peut être autorisée dans des cas exceptionnels si les possibilités d'extraire des matières premières dans les zones d'extraction limitrophes fixées sont complètement épuisées.

4 Infrastructure régionale

4.1 Transports

Le chapitre 4.1 contient des informations relatives à la planification régionale dans les secteurs des transports ferroviaire et routier, de la navigation intérieure, du trafic aérien, du transbordement de marchandises (transport combiné), des transports en commun, du trafic piétonnier et cycliste et de la communication. Le Land et la Fédération décident de l'extension et de la construction d'infrastructures de transport et du tracé concret de nouvelles routes et lignes ferroviaires dans leur domaine de compétence respectif. En conséquence, les dispositions prises en matière de planification régionale ne sont ici que des principes ou des propositions. Seule la préservation d'une zone (aux termes de l'aménagement du territoire) située entre l'autoroute A5 et l'aéroport de Lahr pour le transport combiné (transbordement de marchandises route-rail) est définie comme objectif.

4.2 Energie

Le projet de plan se prononce fortement en faveur du renforcement de l'utilisation de sources d'énergies renouvelables et de mesures visant à économiser l'énergie et à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les dispositions relatives à l'extension des sources d'énergies renouvelables – thermie solaire et photovoltaïque, biogaz, hydroélectricité et géothermie – ne constituent que des principes.

A la suite de l'amendement de la loi du Land sur la planification datant de 2012, les zones prioritaires fixées au niveau de la planification régionale pour des parcs d'éoliennes d'importance régionale ont été annulées au 01/01/2013. Il a été stipulé en même temps qu'aucune zone d'exclusion pour l'exploitation de l'énergie éolienne ne pouvait plus être désignée au niveau régional, mais que cette exclusion relevait de la seule compétence des villes et communes dans le cadre des plans locaux d'urbanisme. En regard de cette nouvelle compétence attribuée aux services de planification communaux et régionaux, la mise au point de ce chapitre du plan a été déconnectée de la mise à jour globale du Plan régional. La conception régionale est en cours de concertation détaillée avec les planifications des villes et communes. Le projet de chapitre « énergie éolienne » du Plan régional sera probablement achevé à l'été 2014 et fera alors l'objet d'une procédure formelle de participation.

Rapport sur les incidences environnementales

Depuis le 21/07/2004, il est fondamentalement obligatoire de réaliser une évaluation environnementale stratégique (EES) lors de l'établissement ou de la modification de plans d'aménagement du territoire. Le Regionalverband Südlicher Oberrhein a donc mis au point un rapport sur les incidences environnementales, parallèlement à l'élaboration du projet de plan. Le rapport sur les incidences environnementales présente les impacts éventuels sur l'environnement de spécifications en matière de planification régionale. La présentation des résultats dans le plan doit permettre d'identifier, de décrire et d'évaluer à un stade précoce et avec la transparence requise les impacts notables du Plan régional sur l'environnement ainsi que des options en termes de planification, de manière à ce que ces dernières puissent être prises en compte dans le processus d'examen comparatif.

L'évaluation environnementale stratégique est un volet du Plan régional et est intégrée dans les différentes étapes de mise à jour globale. L'approche à suivre dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique et la structure du rapport ont été examinées et fixées lors d'une réunion sur la définition du champ de l'étude d'impact qui s'est tenue le 05/07/2011 avec la participation des autorités impliquées dans la planification et des associations environnementales. Alors que de nombreuses spécifications du Plan régional sont tout au plus à considérer dans le cadre d'un contrôle global du plan du fait de leur caractère abstrait ou général, les spécifications relatives à l'extraction de matières premières (chap. 3.5) et leur compatibilité avec les zones Natura 2000 ont dû faire l'objet d'un examen approfondi.