

Luxembourg, le 21 septembre 2018

Avis du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT)

concernant

**les quatre projets de plans directeurs sectoriels « logement »,
« transports », « zones d'activités économiques » et « paysages »**

Conformément à l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1^{er} de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, en date du 14 mai 2018 le Département de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures a transmis par voie électronique au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (« CSAT ») quatre projets de plans directeurs sectoriels (« PDS ») dénommés « logement » (« PSL »), « transports » (« PST »), « zones d'activités économiques » (« PSZAE ») et « paysages » (« PSP »).

Le CSAT rend le présent avis en vertu de l'article 12, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi précitée.

Les quatre dossiers électroniques comprennent pour chaque projet de PDS un avant-projet de règlement grand-ducal le rendant obligatoire, incluant des dispositions écrites spécifiques relatives au PDS auquel il se rapporte. Les quatre avant-projets de règlement grand-ducal contiennent en annexe des plans graphiques à l'échelle 1:2.500 indiquant les zones du territoire national touchées par les différents plans. Chaque avant-projet de règlement grand-ducal est en outre accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

A côté de ces documents susmentionnés, les dossiers comportent également les différents rapports sur les incidences environnementales (« RIE ») élaborés pour chaque projet en vertu de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative aux incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi qu'un document technique relatif aux coupures vertes concernant le PSP, une étude comparative relative aux choix des sites pour les zones d'activités régionales dans le parc naturel « Mëllerdall » et un plan d'ensemble concernant les quatre projets de PDS. Le CSAT considère ces derniers documents essentiellement comme documents purement informatifs permettant une meilleure compréhension des projets de PDS, mais ils ne feront pas directement l'objet du présent avis.

1. Contexte et approche méthodologique

En tant qu'organe de conseil du Gouvernement et plus particulièrement du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, le CSAT avait déjà été amené en 2014, à rendre un premier avis concernant quatre projets de plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » (ci-après désignés comme « anciens projets de PDS »). Or à ce moment-là, le Conseil de Gouvernement avait décidé en date du 28 novembre 2014 de les retirer de la phase procédurale essentiellement en raison de la survenance d'oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 novembre 2014 ayant trait au cadrage légal insuffisant (loi entre-temps abrogée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire) des servitudes et de l'effet dit de « stand-still » instaurés par de simples règlements grand-ducaux et ayant un impact tant sur la propriété privée, que sur la liberté de commerce et l'autonomie communale, alors que ces droits et libertés seraient érigées comme matières réservées exclusivement à la loi par la Constitution.

Les projets de PDS actuellement présentés pour avis au CSAT constituent une deuxième tentative du Gouvernement de mettre en place, au niveau national, des plans dans des secteurs d'intervention clés de la politique de l'aménagement du territoire, tel que notamment le logement, les transports, les zones d'activités économiques ou encore la sauvegarde des paysages dans le but de contribuer sensiblement à un développement rationnel et durable du territoire national.

Comme en 2014, le CSAT décide de rendre un avis unique couvrant les 4 projets de PDS au lieu de remettre un avis individuel pour chaque plan, ce qui permet de dépasser les approches sectorielles et d'identifier les éventuelles contradictions entre les objectifs propres à chaque PDS. Le CSAT abandonne par contre la grille d'analyse qu'il s'était donnée en 2014 et procédera en premier lieu par une analyse générale des 4 projets de PDS pour ensuite se pencher dans un deuxième temps sur chaque projet de PDS pour formuler des considérations plus spécifiques à leur égard.

Il est également souligné que le présent avis est propre au CSAT, organe consultatif, élaboré de manière consensuelle, suite à des discussions contradictoires et indépendantes de ses membres et ne pose aucun obstacle à ce que ces derniers ou respectivement les organismes qu'ils représentent puissent rendre un avis propre par rapport aux projets de PDS s'ils le souhaitent.

2. Considérations générales relatives aux 4 projets de PDS

En comparant dans un premier stade les quatre projets de PDS actuels aux anciens projets de PDS de 2014, il apparaît clairement qu'ils ont été considérablement allégés par rapport à leurs versions antérieures.

En effet, les nouveaux projets de plans contiennent un nombre nettement inférieur d'articles et les dispositions apparaissent moins interventionnistes dans les secteurs respectifs, dans le sens qu'ils sont moins chiffrés, moins détaillés et moins descriptifs qu'auparavant. Les auteurs semblent avoir voulu centrer le rôle principal des PDS surtout sur la simple réservation de

zones dans les limites desquelles les dispositions des projets de PDS, quoique allégées, pourront jouer. Il s'agit notamment de zones dites « superposées » qui en termes d'effets se superposeraient de plein droit sur les plans d'aménagement généraux (PAG) des communes territorialement concernées en vertu de la nouvelle loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Le CSAT comprend que ladite superposition de plein droit découlant des PDS n'est pas à confondre avec une modification de plein droit pure et dure. En effet, le CSAT note que les PAG des communes ne sont donc pas automatiquement modifiés par les PDS, mais que les communes demeurent, dans une grande mesure, maîtresses du développement de ces zones d'un point de vue temporel et qualitatif et que ce seront-elles qui auront la charge de désigner les différents types de zones (d'habitation, mixtes, zones d'activités, espaces non constructibles etc.) endéans les délimitations des PDS. En effet, le rôle essentiel des projets de PDS est de limiter le catalogue possible des types de zones pouvant être désignées par le PAG endéans les délimitations des PDS. Ceci vaut principalement pour le PSL, le PST et le PSZAE qui se focalisent sur le développement de certains types de zones à des endroits spécifiés du territoire luxembourgeois, tandis que le PSP semble plutôt vouloir préserver le paysage en interdisant ou en limitant certains types ou pratiques de développement.

Le CSAT remarque toutefois que les zones d'aménagement différé (ZAD) se trouvent également dans le catalogue des zones pouvant être désignées dans les PAG des communes. Cette faculté permet à ces dernières de garder les terrains inconstructibles ou non développables jusqu'à la levée dudit « différé » et leur permet au pire des cas de freiner, même complètement, le développement des terrains touchés par les PDS. Ceci ne correspond pas à ce que le CSAT attend des PDS qui devraient permettre, au-delà de la réservation de terrains, d'assurer le développement à court terme de ces mêmes zones. Ceci est particulièrement important pour le PSL, pour lequel il aurait été approprié de se doter d'instruments pour assurer le développement des zones prioritaires d'habitation. Ainsi, le CSAT estime que l'option de pouvoir classer les sites réservés en ZAD pose des questions quant à l'utilité des PDS pour contribuer à résoudre à court et moyen terme des problèmes comme la pénurie de logements abordables.

Une autre fonction principale émanant des projets de PDS, mais qui reste au fond inchangée par rapport aux anciens projets de PDS de 2014, est notamment l'octroi d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes en cas d'aliénation de terrains ou de parcelles des particuliers. Le CSAT salue l'idée d'un droit de préemption de l'Etat ou des communes, tant que l'utilisation de ce droit sert à l'intérêt général et respecte le principe de proportionnalité par rapport aux droits des particuliers. Par ailleurs, il faut rappeler qu'à travers la loi « Omnibus », modifiant la loi créant un pacte logement avec les communes, celles-ci disposent actuellement déjà d'un droit de préemption « *pour toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal.* »¹.

Le CSAT déplore dès lors qu'aucune notion temporelle pour le développement des terrains concernés par les PDS ne soit prévue par ces derniers, ne serait-ce que par la définition d'un phasage de développement flexible et adapté aux besoins concrets et aux capacités réelles se

¹ Article 3 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes

présentant sur le terrain. Le CSAT aurait regardé d'un bon œil la mise en place d'un système d'incitations pécuniaires provenant de l'Etat octroyées aux communes dans des conditions déterminées et limitées afin de promouvoir, en cas de besoin, un développement plus rapide et circonstancié. Le CSAT rappelle que les PDS constituent des outils de planification nationale qui répondent à des problèmes d'importance nationale et est d'avis que sans aucune notion temporelle ou incitation pécuniaire, l'impact de la politique d'aménagement du territoire telle que poursuivie par les PDS rend difficile toute appréciation de la pertinence des différents PDS au regard des besoins au niveau national tels que la pénurie de logements, la congestion des voies de transport ou encore l'implantation ordonnée et rationnelle de zones d'activités. Ceci dit, le CSAT est également conscient que l'aménagement du territoire avec les instruments dont il dispose (PDAT, PDS, POS, Conventions de coopération Etat-Communes et les parcs naturels), les PDS ne constituent pas les seuls moyens pour l'Etat pour affronter ces problématiques très complexes. Or, il n'en reste pas moins que pour le CSAT, l'aménagement du territoire devrait tout de même présenter un poids plus tangible dans ces secteurs d'intervention (logement, transports, etc.), en proposant une planification tant dans l'espace que dans le temps. Le CSAT se pose d'ailleurs la question si l'aménagement du territoire et les principes y afférents ne pourraient ou ne devraient pas être renforcés au niveau constitutionnel, tellement ils sont fondamentaux, quoique controversés par des intérêts opposés.

En sus, les dispositions qualitatives contenues dans les projets de PDS sont devenues plus souples. Le CSAT ne s'empêche pas de remarquer que les anciens projets de PDS étaient plus précis et « contraignants » de par la formulation de prescriptions et de recommandations, même si, en fin de compte, il semble que ce haut degré « d'interventionnisme » et de régulation semble avoir entre autres été une des critiques principales ayant causé le retrait des projets en 2014. Dès lors, le CSAT comprend le choix de cet assouplissement, mais se permet de s'interroger si la portée des nouveaux projets de PDS ne se verrait le cas échéant pas trop réduite de sorte à rencontrer des difficultés pour la mise en œuvre concrète des zones sur le terrain. Le CSAT est d'avis que l'aménagement du territoire devrait être doté de moyens suffisamment performants à la hauteur des ambitions du Gouvernement de développer de manière cohérente le territoire luxembourgeois. Ainsi, les communes semblent garder d'une part une grande marge de manœuvre dans le développement des terrains indiqués par les PDS qui sont pourtant censées traduire une partie de la politique sectorielle nationale, d'autre part il n'existe pas de dispositions assez précises pour les communes désireuses de s'intégrer de manière plus cohérente dans l'approche nationale. Le CSAT est d'avis que les principes de l'aménagement du territoire devraient être concrètement et effectivement opérationnalisés à travers des instruments de planification tels que les PDS et ce en employant un mode opératoire clair et précis entre l'Etat et les communes afin d'atteindre les objectifs recherchés.

Ensuite, le CSAT remarque que parmi les documents lui ayant été soumis, il n'existe pas de pièces décrivant une quelconque stratégie nationale dans certains « secteurs » (ex. : logement, zones d'activités), voire l'intégration des PDS dans une telle stratégie. Le CSAT déplore le manque de documents stratégiques et techniques motivant les dispositions des projets de PDS. La seule exception semble être le PST qui dans son exposé des motifs, fait référence à la stratégie développée dans un document dénommé « MoDu 2.0 ». Le CSAT salue pour le PST l'approche tendant à se fonder sur une stratégie, respectivement une étude bien documentée et recherchée. Par contre, le PSL manque notablement d'une telle stratégie en matière de logement sur laquelle il pourrait se fonder, et quand bien même une telle stratégie nationale

devait exister, elle demeure à l'heure actuelle occulte au public ainsi qu'au CSAT. Il en est de même pour le PSZAE où ne figure au dossier qu'une étude comparative pour l'implantation de zones d'activités dans le territoire du parc naturel du « Mëllerdall ». Le CSAT aurait salué notamment un document de ce type couvrant les données techniques et statistiques pour l'ensemble du territoire ou du moins pour les zones qu'il définit, visant à expliquer la stratégie nationale en matière de développement économique et industriel permettant d'en évaluer les besoins en espaces. Il en est de même dans le cas du PSP, qui ne présente qu'un document technique relatif aux coupures vertes, tandis que pour les autres « zones » une telle documentation technique ou stratégique fait défaut. Le CSAT conseille dès lors de mettre à disposition du public la documentation stratégique et technique qui pourraient en fin de compte être très utiles pour les acteurs professionnels en la matière mais aussi pour toute personne intéressée ou concernée.

Le CSAT est en tout état de cause d'avis que les quatre projets de PDS devraient viser le renforcement du rôle des centres de développement et d'attraction (CDA) en matière d'aménagement du territoire. Le principe de la déconcentration concentrée, tel que présenté dans le PDAT approuvé en 2003, reste de nos jours parfaitement valide, et ce surtout dans un contexte où certains centres urbains accessibles en transport en commun se voient parfois concurrencés par un développement non contrôlé de centralités nouvelles qui contribuent à un étalement urbain, à un « mitage » du paysage rural et à une plus grande dépendance à l'automobile. Or, le CSAT déplore de ne trouver aucune mention des CDA dans les projets de PDS.

Enfin, le CSAT aurait aimé connaître la manière selon laquelle les projets de PDS s'inscrivent dans le plan national pour un développement durable (PNDD), dont l'élaboration a été achevée en 2018.

3. Considérations spécifiques relatives à chaque projet de PDS

3.1. Le projet de plan directeur sectoriel « logement » (PSL)

Le CSAT partage l'avis des auteurs du projet de PSL que la pénurie de logements doit être réduite et la production de logements à coûts et loyers abordables doit s'accroître sensiblement afin de faire face à la forte croissance démographique luxembourgeoise.

Or comme indiqué déjà dans la partie générale ci-avant, le dossier soumis au CSAT manque notoirement de documents stratégiques et techniques expliquant les choix concrets des sites et projets destinés prioritairement à l'habitation énumérés à l'annexe de l'avant-projet de règlement grand-ducal ainsi qu'au niveau des plans graphiques également y annexés.

En effet, bien que le CSAT puisse facilement accepter tant les objectifs de la politique de l'aménagement du territoire tels que définis à l'article 1^{er}, alinéa 1 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi que les finalités du PSL décrites à l'article 5 de l'avant-projet, il n'y est nullement décrit quelconques critères et méthodes relatifs à la justification du choix des sites retenus, ni quant à leur envergure ou encore la priorisation ou la hiérarchisation des différentes zones à développer qui se différencient dans leurs caractéristiques les unes par rapport aux autres. Bien que le CSAT soit toutefois d'avis que les

principes indiqués par le PDAT de 2003 semblent dans les grandes lignes toujours être cohérents avec le projet de PSL sous revue, il déplore néanmoins l'absence de référence explicite à la notion des CDA dans la partie écrite des projets de PDS. Aux yeux du CSAT le concept des CDA constituait notamment un outil tangible et mesurable permettant de répartir sur le territoire le développement de logements et la croissance de population y afférente de manière équitable et rationnelle, de respecter les principes de la déconcentration concentrée et d'éviter la problématique sempiternelle du développement diffus et tentaculaire.

Toutefois, le CSAT est bien conscient que pour une grande partie le choix des « zones prioritaires d'habitation » du PSL repose sur les études et les choix entrepris déjà par le projet de 2014. Il aurait néanmoins été intéressant de voir dans un document les raisons justifiant les changements en matière de sites retenus entre le PSL de 2014 et le projet actuel d'un point de vue urbanistique ou de l'aménagement du territoire.

Le CSAT salue le fait que le PSL définisse en revanche le seuil de 30% de logements à coût modéré pour chaque PAP « nouveau quartier » supérieur à 25 unités de logement ce qui constitue un chiffre trois fois plus élevé que celui prévu par la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Néanmoins le CSAT se permet d'exprimer ses doutes quant à la mise en œuvre concrète de cette disposition au niveau du PSL étant donné que la législation en la matière n'a pas, à ce jour, réussi à suffisamment maîtriser la problématique de la pénurie de logements de manière significative. Le CSAT se pose donc sérieusement la question comment la politique d'aménagement du territoire nationale puisse contribuer à suffisamment à l'atteinte de ses propres buts.

Le CSAT salue la possibilité d'établir des conventions de coopération territoriale entre l'Etat et les communes prévues à l'article 4, point 5 de l'avant-projet. Cependant, il attire l'attention sur le fait que le PSL « n'établit » pas de telles conventions mais en « favorise » l'établissement tout au plus, et surtout que telles démarches de coopération relèvent avant tout d'une démarche volontaire de la part des communes. La disposition quant à elle semble également superfétatoire, alors que suivant l'article 2, alinéa 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, les conventions de coopération territoriale sont érigées en tant qu'instrument de l'aménagement du territoire au même titre que les PDS, de sorte qu'une mention expresse dans le PDS ne semble apporter aucune plus-value réelle. Pour le CSAT, il semble évident que telles conventions devraient également respecter les dispositions du PSL, bien que cela ne soit nulle part précisé.

En portant le regard plus concrètement sur les « zones prioritaires d'habitation » retenues par le projet de PSL, le CSAT constate que certaines zones se trouvent à l'heure actuelle déjà en phase de planification comme par exemple le projet se réalisant à Mersch et ce avant même que le projet de PSL n'ait été rendu public et à plus forte raison approuvé. Le CSAT se pose donc la question si la réalisation prend déjà en compte les dispositions contenues dans le projet de PSL.

Enfin, le CSAT exprime des doutes quant au bien-fondé du site retenu sur le territoire de la commune de Biwer sur 9,7 hectares au total. Certes, il y existe une gare ferroviaire, mais à elle seule celle-ci ne suffit pas aux yeux du CSAT à conférer à cette commune un degré de centralité tel que, d'un point de vue d'aménagement du territoire, il soit justifié d'y créer prioritairement du logement. Le CSAT ne cessera de souligner qu'une documentation plus

étouffée et chiffrée aurait certainement permis d'éliminer de tels projets dès leur élaboration alors qu'ils ne semblent pas correspondre aux objectifs d'une utilisation rationnelle du sol. Le CSAT conseille de réviser les critères de sélection de ce site. Une autre zone critiquable est celle prévue dans la commune de Roeser car elle est surdimensionnée aux yeux du CSAT. En effet, la population de la localité de Berchem se verrait doublée en cas d'une mise en œuvre. En revanche, le CSAT s'étonne de l'abandon du site à Redange, qui notamment en comparaison avec la commune de Biwer présente un niveau de centralité et d'attraction beaucoup plus élevé. Le CSAT conseille de réévaluer cet abandon du site à Redange.

Le CSAT conclue donc qu'il existe une série de critiques quant à l'absence d'une approche méthodologique sous-jacente visant à justifier la sélection des sites dans le PSL. Bien que le CSAT ait critiqué par le passé l'approche trop rigide et « top-down » du PSL de 2014, il se doit en revanche de constater que le projet actuel, qui ne se base sur aucune stratégie nationale concrète en matière de logement, risque de ne pas produire l'impact suffisant que l'on pourrait légitimement s'attendre et qu'il ne constitue en fin de compte qu'une réserve foncière destinée prioritairement au logement qui n'offre pas les moyens nécessaires à leur développement à court terme.

3.2. Le projet de plan directeur sectoriel « transports » (PST)

Comme déjà indiqué dans la partie générale ci-dessus, le CSAT estime comme étant d'importance que le PST s'inscrive, comme indiqué dans son exposé des motifs dans la stratégie pour une mobilité durable dite « MoDu 2.0 ».

Le CSAT salue le fait que le PST inclue des projets de pistes cyclables nationales dans les « projets d'infrastructures des transport » qu'il énumère à l'annexe 1 point 4 du texte sous revue. Le CSAT est toutefois d'avis que par principe elles devraient également être libellées comme « infrastructures prioritaires d'utilité publique ».

En analysant l'ensemble des projets d'infrastructures de transports prévus par le PST, le CSAT doit remarquer que l'ensemble des projets qui étaient déjà prévus par les anciens projets de PDS de 2014 sont également retenus par les présents projets. Ceci est d'autant plus étonnant que les trois autres projets de PDS « logement », « paysages » et « zones d'activités économiques » ont connu des révisions plus ou moins substantielles (p. ex. : abandon de zones d'habitation ou zones d'activités économiques suite aux études environnementales stratégiques) par rapport aux anciens projets. Le CSAT déplore qu'une trop grande importance est accordée à des projets de transports favorisant ou permettant le trafic individuel motorisé tels que des routes nationales, autoroutes et contournements. Bien que ces infrastructures permettent éventuellement à court terme de mieux maîtriser le trafic, l'approche se contredit notoirement avec l'objectif même de la promotion d'une mobilité durable. Aux yeux du CSAT, une priorité absolue devrait revenir aux investissements dans les transports publics (chemins de fer, pôles d'échange, corridor et réseau de bus, lignes de tramway (standard et express) - également vers et dans la région Sud...) par rapport au transport motorisé individuel. Une telle priorisation s'impose pour des raisons évidentes liées aux ressources budgétaires limitées et aux retards accumulés dans le passé dans ce domaine.

Quant à la notion même d'« utilité publique », le CSAT ne comprend pas pourquoi certains projets possèdent cette potentialité conférée par l'avant projet de règlement grand-ducal et d'autres non, alors que le concept de l'utilité publique se définit par un besoin concret et propre du public et non forcément par les besoins définis au préalable par les auteurs du PST en dehors des procédures légales existantes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. En d'autres termes, l'utilité publique semble être une notion qui s'évalue concrètement au cas par cas et qu'au fil du temps, cet intérêt public tout comme les degrés de priorités de réalisation des projets de transports sont susceptibles d'évoluer dans une direction ou une autre avec le temps. Qu'en sera-t-il donc notamment d'un projet de transport actuellement non libellé par le PST comme étant « d'utilité publique », alors qu'au futur tel projet pourrait s'avérer « utile » pour le public ? Le CSAT est d'avis que telle autolimitation risque alors d'entraver inutilement la réalisation de certains projets.

En outre, les annexes listant les projets de transports comportent une colonne libellée « ordre de priorité » chiffrée de 1 à 3. Cette colonne n'est nullement expliquée ou mentionnée dans le texte de l'avant-projet de sorte que cette colonne est dépourvue de tout sens. Seul au vu du document « screening » effectué dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique du projet de PST, le CSAT semble entrevoir qu'il s'agit d'une priorisation pour la réalisation dans le temps des projets d'infrastructures listées. L'idée en soi d'une priorisation des projets dans le temps est très louable. Néanmoins, le CSAT aurait préféré plus de précisions sur les effets concrets d'une telle priorisation. En tout état de cause, il conseille de revoir l'ensemble des priorités en favorisant impérativement les projets d'infrastructures de transport destinés au transport collectif.

Par ailleurs, le CSAT exprime son plus grand regret par rapport à l'abandon, voire l'absence d'un système de gestion des emplacements de parking sur le domaine privé. Il estime qu'il est important de doter le pays d'une telle réglementation unique afin d'éviter une certaine concurrence déloyale entre communes voisines en matière d'implantations de nouvelles activités et de services, suite à des prescriptions plus ou moins contraignantes d'une commune à l'autre concernant le nombre d'emplacements. Un tel système de gestion serait un élément clé pour la politique nationale d'aménagement du territoire et le CSAT se demande s'il existe à l'heure actuelle un projet de texte qui prendrait la relève pour combler cette lacune.

Concernant la liste des projets de transports plus concrètement, le CSAT relève par exemple au niveau du projet 3.1. « Bus à haut niveau de service est-ouest dans la région du sud » qu'il s'agit là d'une priorité donnée à un certain type de transport en commun, alors que d'autres modèles pourraient s'avérer plus opportuns ou durables à long terme tels que la prolongation d'un éventuel tram-express reliant Esch-sur-Alzette avec la capitale.

3.3. Plan directeur sectoriel zones d'activités économiques (PSZAE)

Au regard du PSZAE, le CSAT se doit de constater qu'il n'existe aucune documentation stratégique et technique relative à un concept national basé sur des critères concrets ayant trait à un aménagement du territoire durable et rationnel.

En effet, le CSAT aurait salué la justification du choix des zones sur base de données structurelles mises à disposition du public de manière plus transparente. Il se pose dès lors toute une série de questions :

- Quel est le potentiel de développement des zones existantes ?
- Pour combien d'années pourra ce potentiel théoriquement suffire ?
- Quel est le besoin concret de surfaces ?
- Quel est le degré d'accessibilité de certaines zones ?
- Qu'en est-il d'une stratégie nationale visant à positionner les zones d'activités prioritairement sur les frontières ou même au-delà de celles-ci dans des espaces de co-développement transfrontalier ?
- Quid des espaces dits de co-travail ?

L'exposé des motifs ne répond à aucune de ces questions.

En revanche, le CSAT salue les dispositions du PSZAE limitant et réglementant la création de nouvelles zones communales et mettant fin ici à un développement potentiellement et particulièrement désordonné. Il est mis également fin à la « course aux entreprises » pour des intérêts purement communaux au détriment de l'intérêt général.

Le PSZAE poursuit même un but très louable consistant au reclassement d'approximativement 477 hectares de zones d'activités communales pour des raisons « écologiques, d'aménagement du territoire et d'accessibilité » en zones destinées à rester libres. Le CSAT s'exprime en faveur d'un reclassement des zones listés à l'annexe 2, par contre il attire l'attention au fait que l'article 8 ne précise pas qui entreprend le reclassement. Le CSAT estime que ce reclassement sera opéré par les communes et non de plein droit par le PSZAE. Mais le CSAT se pose la question du délai laissé aux communes pour entreprendre un tel reclassement ?

Le CSAT est d'avis que l'élaboration du PSZAE dépend fortement du PSL et du PST, étant donné que le rapprochement des logements vers les lieux de travail permet d'éliminer une bonne partie du trafic tout comme une bonne accessibilité en général. Comme par exemple en Suisse, une priorité absolue devrait être posée sur la création ou l'agrandissement de zones d'activités économiques possédant un accès ferroviaire pour favoriser ainsi le transfert des marchandises de la route vers le rail.

Ainsi, le CSAT remarque que le projet d'agrandissement d'une zone comme le « triangle vert » à Ellange présente certes une bonne accessibilité via l'autoroute A13, mais une connexion au réseau ferroviaire fait défaut. Le CSAT déconseille dès lors d'intégrer cette zone. Il en est de même pour la zone d'activité à Heffingen décrite également dans l'étude comparative relative au parc naturel « Mëllerdall » précitée qui ne présente pas bonne accessibilité. De manière générale, le CSAT conseille à ce qu'une étude et un plan de mobilité soient établis pour toute nouvelle zone d'activité à créer.

3.4. Plan directeur sectoriel paysages (PSP)

Le CSAT salue le fait que le projet de PSP sous revue ait abandonné l'approche de vouloir défendre les paysages de manière prépondérante via la législation sur la protection de la nature tel que prônée par l'ancien projet de 2014. En effet, la législation sur la protection de la nature ne poursuit pas les objectifs spécifiques de l'aménagement du territoire quoiqu'elle y contribue de manière indirecte. Le CSAT est favorable donc au fait que le projet de PSP se focalise davantage sur des considérations urbanistiques et d'aménagement du territoire.

Le PSP tend à lutter contre la fragmentation et le mitage du paysage et arrête l'urbanisation entre deux localités par la mise en place de « coupures vertes » qui interdisent toute construction. Le CSAT appuie ces ambitions avec détermination.

Dans les zones qu'il définit, le PSP interdit toute extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées des PAG des communes qui contribuent à un développement tentaculaire des localités ou la création de nouveaux îlots. (articles 7, 11 et 13). Le CSAT se demande si ces interdictions ne devraient pas de manière générale s'appliquer à tous les PAG, indépendamment du fait qu'ils soient touchés ou non par le PSP, tant ces règles lui semblent importantes pour un développement concentrique et durable des localités ainsi que pour la lutte contre un développement désordonné et non rationnel? Le CSAT relève que la définition pourvue à l'article 2, point 11 du « développement tentaculaire » constitue une plus-value en la matière.

Le CSAT s'exprime favorablement à l'égard de l'interdiction de nouvelles fragmentations du paysage par des installations linéaires prévue aux articles 6 et 10 de l'avant-projet du PSP (article 6 « zone de préservation des grands ensembles paysagers » et article 10 « zone verte interurbaine »). Le CSAT note que ces articles prévoient également des exceptions à l'interdiction. Les deux premières exceptions constituent d'un côté la possibilité de jouxter de nouvelles installations linéaires à des tracés similaires existants ainsi que de l'autre côté la possibilité de remplacer des installations linéaires préexistantes par de nouveaux tracés à condition que les anciens sites d'installations linéaires soient remis en leur pristin état naturel. Etant donné que ces exceptions sont formulées de la sorte à ne pas aggraver la fragmentation du paysage, le CSAT est en mesure de les approuver sans réserve. Il en est de même des autres exceptions qui permettent des projets promouvant la mobilité active ainsi que des accès de secours vers des zones d'activités économique et des zones de bâtiments et d'équipements publics. Le CSAT note encore que le PSP prévoit aussi un moyen pour déroger à l'interdiction de nouvelles fragmentation du paysage par des installations linéaires, notamment lorsqu'il n'existe aucune alternative et que ces installations linéaires soient réalisées pour des raisons d'utilité publique et lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre de l'exécution d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

En somme, le CSAT s'exprime favorablement en faveur du PSP, mais il constate que certaines parties du territoire sont exclues des zones protectrices qu'il entend instaurer et se demande sur base de quels critères certaines parties du territoire ont été retenues dans les plans et d'autres non.

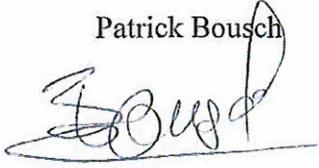
Pour conclure, et nonobstant les réserves émises dans cet avis, le CSAT salue vivement la mise en procédure des quatre plans directeurs sectoriels qui devrait marquer un pas important, permettant à l'Etat d'enfin se doter des outils nécessaires à l'implémentation des principes fondamentaux d'aménagement du territoire tels que décrits par le programme directeur d'aménagement du territoire.

Matteo Lorito



Secrétaire du Conseil Supérieur
d'Aménagement du Territoire

Patrick Bousch



Président du Conseil Supérieur
d'Aménagement du Territoire

