

Luxembourg, le 22 octobre 2014

Avis du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire

concernant les 4 plans directeurs sectoriels « Logement », « Paysages », « Transports » et « Zones d'activités économiques ».

Avis requis selon l'article 9(2) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Table des matières

- I. L'approche du CSAT
- II. Parties consacrées aux plans sectoriels
 - A. Le plan directeur sectoriel « logement »
 - B. Le plan directeur sectoriel « paysages »
 - C. Le plan directeur sectoriel « transports »
 - D. Le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »
- III. Appréciation générale

I. L'approche du CSAT

Les plans directeurs sectoriels sont des documents de planification, élaborés à l'échelle nationale, qui concernent les secteurs d'intervention primaires des politiques d'aménagement du territoire, à savoir le « Logement », les « Transports », les « Zones d'activités économiques » et finalement les « Paysages ».

La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire prévoit une procédure spécifique pour la mise en place des plans directeurs sectoriels sous forme de règlement grand-ducal (Art. 9). Cette procédure requiert plusieurs avis, dont notamment ceux des communes et à travers celle-ci des particuliers, ainsi que celui du CSAT. De cette façon, la loi incite à la réception d'avis à tous les niveaux, du particulier raisonnant à l'échelle de sa/ses parcelle(s) à l'échelle de la commune, laquelle, grâce à ses connaissances locales, est bien plus en mesure que l'Etat – qui opère à échelle nationale – de questionner certains projets ou délimitations de zones dans le cas spécifique du PSP.

Le CSAT, réunissant différentes sensibilités parmi ses membres, est un organe de conseil du Gouvernement et plus particulièrement du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions. Il a la faculté de pouvoir discuter de façon contradictoire les grandes options en matière d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, le rôle du CSAT se résume à l'analyse des PS sans pour autant en questionner les projets individuels. Il paraît clair que l'avis du CSAT réside dans un questionnement et finalement d'un avis tenant compte des intérêts de chaque institution représentée. Au-delà de l'avis du CSAT, toute institution ou membre du conseil étant libre de rédiger un avis individuel à l'adresse du ministre.

Afin d'aboutir à un avis coordonné au sujet des 4 plans, et ceci dans un laps de temps très restreint, le CSAT s'est subdivisé en 4 groupes de travail (GT). Les membres qui ont participé à l'élaboration d'un plan directeur sectoriel n'ont pas participé à la rédaction de l'avis y relatif pour ainsi éviter tout conflit d'intérêt. Dans le but de retrouver une certaine cohérence dans la rédaction des avis individuels, le bureau du CSAT a proposé une grille d'analyse précise qui n'avait pourtant que valeur indicative, les GT étaient libre d'y adjoindre des points d'analyse supplémentaires ou, au contraire, d'en supprimer :

1. La pertinence des objectifs
2. La pertinence des moyens prévus pour atteindre les objectifs
3. L'adéquation du PS avec les autres législations en vigueur
4. La dimension temporelle
5. L'impact financier des PS

Les GT, munis d'un responsable qui assurait le rôle de rapporteur du groupe et d'un(e) secrétaire adjoint, ont préparé une proposition d'avis, discutée et amendée lors des réunions plénières suivantes. Les 4 avis individuels composent le corps du présent avis, ce dernier étant augmenté d'une appréciation générale à la fin.

Au lieu de remettre un avis individuel par plan, le CSAT a décidé de soumettre au Ministre un avis général portant sur les 4 plans. Celui-ci sera joint sous forme identique à chaque plan tout en signalant son attribution à un plan spécifique.

II. Parties consacrées aux plans sectoriels

A. Le plan directeur sectoriel « logement »

Concernant l'avis portant sur le PSL, il a été décidé de suivre à la lettre la grille d'analyse telle qu'elle avait été proposée par le bureau du CSAT. L'analyse examine d'abord la pertinence des objectifs et des moyens prévus pour les atteindre pour finalement aborder des sujets d'ordre plus général tels que l'approche du PSL en termes de coopération avec les communes pour finalement en analyser la cohérence inter(plans)sectorielle, la dimension temporelle et l'impact financier.

1) La pertinence des objectifs par rapport aux besoins en logements

a) Besoins quantitatifs

Le CSAT partage l'avis selon lequel il existe un besoin fondamental de créer des logements supplémentaires dans le respect des principes d'un aménagement durable du territoire. Cependant, il désire exprimer ses doutes quant au réalisme des estimations sur les besoins en logements évoqués dans l'exposé des motifs du PSL. En effet, le chiffre de 3 400 logements par an évoqué est issu d'une étude produite en 2007 par le bureau autrichien Stadtland. D'autres études ont été produites depuis, notamment par le STATEC en 2011 qui évalue les besoins en logements à 6 500 unités par an d'ici 2030.

En outre, l'exposé des motifs du PSL prétend qu'« en moyenne, 4 000 nouveaux logements pourront raisonnablement être construits par an jusqu'en 2030, ce qui rendra possible l'augmentation escomptée de la population ». Le CSAT émet de sérieux doutes quant à la capacité du secteur de la construction à produire autant de logements par an, surtout dans une perspective de court et de moyen terme.

En général, le CSAT est d'avis que les prévisions statistiques sont trop axées sur le court terme car le manque de logements est déjà marqué et le développement – accompagné d'une augmentation de la demande en logements – extrêmement rapide.

b) Besoins qualitatifs

- *Adéquation du PSL avec les critères d'aménagement du territoire*

Le CSAT est d'avis que les localisations des différents projets d'urbanisation, et notamment des projets d'envergure, doivent répondre à des critères de centralité urbaine, comme ceux définis pour les espaces prioritaires d'urbanisation. En outre, ces projets doivent être implantés en continuité des agglomérations urbaines existantes.

Le PSL aurait pu proposer de reclasser dans les PAG des terrains non adaptés à la production de logements, à la lumière de la démarche qui a été appliquée pour le PSZAE afin de déterminer le potentiel de croissance réel des différentes communes.

- *Adéquation du PSL avec le système des CDA*

Afin de préserver un développement spatial cohérent et durable, le CSAT est d'avis qu'il importe de respecter les principes des CDA et de la déconcentration concentrée afin d'éviter tout développement diffus.

- *Parc social locatif*

Le CSAT désire souligner la nécessité de la création de logements locatifs sociaux. Des études exploratoires réalisées par le CEPS/INSTEAD ont ainsi montré que les 3 000 logements locatifs sociaux que compte le pays sont très insuffisants et qu'au moins 2 800 nouveaux logements de ce type devraient être créés pour accueillir les ménages obligés de louer un bien immobilier sur le marché privé et vivant dans des conditions précaires, c'est-à-dire dont le revenu se situe en-dessous du risque de pauvreté.

D'une façon générale, le CSAT se demande quel est le volume de la demande de logements sociaux et de logements à coût modéré face à la flambée des prix et la pénurie de logements abordables qui en résulte.

- *Parc locatif*

Le CSAT est d'avis que la politique en matière de logement devrait mettre en place des instruments visant à augmenter l'offre locative.

Le CSAT argumente que le parc locatif et la mixité sociale doivent être réglés à l'échelle communale. Or, la pression foncière – à l'échelle nationale – impose au Gouvernement d'aborder la problématique à l'échelle du Grand-Duché. Bien qu'il existe divers instruments et organismes – tels que le Pacte logement ou la SNHBM –, et que le Ministère du Logement prévoit d'intégrer le locatif social dans le développement des sites prioritaires, le CSAT se demande si le PSL ne devrait pas contenir un chapitre sur le parc locatif social. Toutefois, cette problématique est étroitement liée à la définition et donc à l'étendue du champ d'action des politiques d'aménagement du territoire.

2) La pertinence des moyens prévus pour atteindre les objectifs

Si le principe d'organiser l'espace de façon durable n'est pas contesté, le CSAT est d'avis qu'il serait préférable de réaliser cet objectif par l'application de moyens « doux », à travers la définition sommaire de zones destinées à accueillir des logements, et non pas à travers la prescription de paramètres rigides tels que des taux d'accroissement minimum et maximum de la population.

Le CSAT estime que la désignation de 27 nouvelles communes prioritaires en plus des 16 CDA prévus par le PDAT ne ferait qu'augmenter la création diffuse de logements observée ces dernières années. En outre, cela irait à l'encontre du principe de la déconcentration concentrée et des critères de l'IVL. Il est donc absolument nécessaire d'appliquer des critères d'aménagement pertinents pour désigner une commune comme étant prioritaire.

A titre d'exemple, le CSAT est d'avis que le fait que les communes appartenant à une des 4 conventions (par exemple les communes de Leudelage, Bettendorf, Contern) soient automatiquement considérées comme prioritaires pour le développement du logement ne constitue pas une démarche répondant aux principes généraux de l'aménagement du territoire. Ces communes peuvent bien entendu collaborer avec d'autres communes mais, d'après le CSAT, elles ne devraient pas être ipso facto considérées comme prioritaires et comme pouvant accueillir des projets d'envergure.

a) Pertinence des moyens pour mobiliser le foncier

Le CSAT est d'avis que le PSL devrait prévoir d'autres solutions pour inciter la mobilisation de terrains, c'est-à-dire des instruments qui permettent aux communes de mettre en œuvre des projets sur les terrains situés à l'intérieur des localités, à proximité des centres ou des points nodaux du transport public. Il conviendrait tout d'abord de détecter les problèmes qui s'opposent à la mobilisation des terrains, en rassemblant les différents intervenants. Il faudrait, dans un second temps, définir des instruments complémentaires au droit de préemption (à l'image de la taxe sur les terrains non bâtis).

b) Pertinence des moyens pour mettre en œuvre la construction

Vu les contraintes liées à la capacité de production limitée du secteur de la construction à court et à moyen terme, le CSAT ne peut s'imaginer comment gérer et réaliser les projets d'envergure si un nombre important de ceux-ci devaient être entamés en même temps. En effet, le secteur serait contraint de recruter du personnel supplémentaire et, le cas échéant, de former cette main-d'œuvre. Par conséquent, et conformément à ses recommandations formulées plus haut, le CSAT est d'avis qu'il vaudrait mieux réduire le volume des projets d'envergure au profit d'un nombre plus élevé de projets de moindre envergure et de les réaliser par phases.

c) La pertinence des espaces prioritaires pour l'urbanisation

Le CSAT est d'avis que les principes généraux des EPU sont pertinents. Toutefois, les critères devraient être nuancés en fonction des contextes urbains ou ruraux des communes.

d) Communes prioritaires et complémentaires

- *Communes prioritaires*

Le CSAT est d'avis que le nombre et la compatibilité de certaines communes prioritaires avec les exigences en matière d'aménagement du territoire est à revoir, par exemple au niveau de Leudelage, de Contern, de Schuttrange, de Bettendorf ou encore de Sandweiler.

Le CSAT est d'avis qu'il conviendrait de faire une distinction, au sein des communes prioritaires, entre les CDA et les autres communes prioritaires. Les CDA qui fonctionnent comme centre d'approvisionnement local devront garder ce rôle même s'ils ne sont, au vu de leur situation géographique, pas en mesure d'étendre leur surface constructible de manière significative pour accueillir de nouveaux quartiers résidentiels. De plus, la croissance démographique ne devrait pas constituer la condition première pour bénéficier d'aides

étatiques. Dans ce contexte, une réforme des finances communales s'imposerait même, et ce en particulier pour les communes n'ayant plus de capacité de croissance. De plus, le CSAT doute que certaines communes puissent accroître leur population de 20 %, sans que cette croissance ne nuise trop à la qualité de vie ou n'impacte l'environnement naturel de manière démesurée. La désignation des communes prioritaires devrait se faire en impliquant les autorités communales qui pourraient, le cas échéant, se regrouper pour définir elles-mêmes leurs objectifs de taux de croissance, ainsi que le rythme et la localisation de cette croissance (EPU). Cette façon de procéder aurait de nombreux avantages dans le milieu urbain, mais davantage encore dans le milieu rural où les services de proximité sont gages de qualité de vie et évitent le développement de localités-dortoirs.

- *Communes complémentaires*

L'intention du PSL de freiner le développement des communes rurales et de prévoir en parallèle une phase de transition de 6 voire de 12 années risque d'engendrer un développement non adapté de ces communes.

Selon le CSAT, le développement du plan sectoriel logement aurait dû aller de pair avec une mise à jour du Programme directeur d'aménagement du territoire et notamment au niveau de la répartition des centres régionaux.

- e) La densité d'occupation du sol

En ce qui concerne la densité d'habitation au niveau des communes prioritaires et complémentaires, le PSL devrait s'orienter selon les seules contraintes locales et topographiques (Vianden).

Le CSAT estime que le PSL ne devrait pas appliquer les mêmes taux de densité de manière uniforme à toutes les communes ; si une ville peut atteindre ces taux facilement, ces derniers risquent de se révéler démesurés et difficile à atteindre pour des communes rurales à moins de construire des résidences d'envergure dans les villages, ce qui pose un problème au niveau de l'intégration urbanistique. Ainsi, le CSAT se prononce en faveur de la formulation de recommandations aux communes en ce qui concerne leur développement, afin d'éviter une consommation de sols excessive et de les laisser décider elles-mêmes de leur densité. Il aurait été préférable d'élaborer le PSL en collaboration avec les autorités communales qui sont les mieux placées pour connaître les spécificités locales et régionales.

Le CSAT redoute que les porteurs de projets ne considèrent comme acquises les densités maximales du PSL et ne s'en servent systématiquement lors de la réalisation de leurs projets. Le CSAT est d'avis qu'il faut avoir des critères précis sans prescrire des valeurs indépendamment des contextes spatiaux.

- f) La pertinence des projets d'envergure

Les principes de la déconcentration concentrée tels qu'arrêtés par le Programme directeur d'aménagement du territoire ne sont plus percevables dans la localisation des projets d'envergure. Les critères du choix des sites tels que définis pour les EPU font souvent défaut. Le CSAT est d'avis que le choix des zones se base plutôt sur la disponibilité des terrains que

sur leur pertinence en termes de planification urbaine et régionale. Le CSAT constate que les localisations des projets d'envergure remettent fortement en cause les principes de structuration équilibrée du territoire national et favorisent excessivement le centre et le sud du pays. Le CSAT regrette l'absence de projet d'envergure dans la partie nord du pays et plus particulièrement dans la Nordstad et à Wiltz.

Le CSAT propose de promouvoir prioritairement la reconversion de friches industrielles, par exemple à Mersch, à Dudelange-Neischmelz ou à Wiltz, où la centralité urbaine est garantie. Il faudrait également identifier les problèmes existant dans ces derniers exemples afin de débloquent les projets.

Le CSAT propose que les projets d'envergure soient comptabilisés d'office au niveau des taux d'accroissement de la population des communes. En effet, le CSAT souligne l'existence d'une contradiction entre le document technique et le projet de RGD concernant la comptabilisation de cette augmentation dans le cadre de l'objectif des 10 % ou des 20 % de croissance.

Dans beaucoup de cas, les projets d'envergure sont localisés dans des zones d'aménagement différé, qui sont un moyen, pour les communes, d'assurer un phasage de l'offre de logements. Or, le PSL aura pour effet que certaines communes seront tenues de libérer l'ensemble des terrains susceptibles d'être bâtis et situés dans ces zones.

Avant la désignation des projets d'envergure, le CSAT souhaite savoir si les critères de sélection des sites tels que les besoins en infrastructures scolaires et culturelles, en canalisations et en stations d'épuration de même que la capacité et la cadence des transports publics ont été suffisamment pris en compte.

Il faudrait aussi prévoir un phasage dans le cadre de la réalisation des projets d'envergure. Le CSAT est d'avis que les projets pilotes devraient prioritairement être réalisés dans des localisations répondant aux critères évoqués plus haut.

Par ailleurs, il faudrait clarifier quelles autorités se chargeront de la réalisation des projets d'envergure et notamment de l'acquisition des terrains et de la construction des logements et des infrastructures publiques. Les décideurs politiques nationaux et locaux devraient s'assurer le concours des acteurs et intervenants privés sur le marché immobilier voire créer une société de développement par projet associant les propriétaires fonciers et le secteur de la construction au sens large (promoteurs, urbanistes, entreprises de construction, ...).

Vu l'importance des coûts induits en matière d'équipements collectifs, le CSAT se demande si un mode de financement répartissant les charges entre l'Etat et les communes est prévu. Le CSAT est d'avis qu'au vu de ces critères, les choix de localisation devraient être reconsidérés, et plus particulièrement les sites de Contern, Kayl, Leudelage, Olm, Roeser et Sanem.

3) Coopération avec les communes

L'approche du PSL est tout à fait rigide dans son orientation quantitative et semble verser dans une planification « top-down » excessive par rapport aux communes, restreignant significativement le principe de l'autonomie communale. Une telle démarche risque de mettre gravement en cause le dialogue entre les communes d'une région ainsi qu'entre les communes et l'État. Une telle conception de l'aménagement du territoire est désuète et a été remplacée dans bien des pays par une démarche participative au niveau intercommunal et un dialogue régions-État.

De plus, après le processus de consultation, et afin d'éviter que les communes ne soient réduites à un rôle d'exécutant, il importe de mettre en place une participation réelle entre l'État, les communes et les autres parties intéressées.

Par ailleurs, le CSAT estime que les communes devraient être informées via circulaire sur la façon d'interpréter et la portée de l'arrêt n°00101 de la Cour Constitutionnelle du 4 octobre 2013 concernant la procédure d'adoption du PAG (cas de Walferdange). En effet, le reclassement de terrains dans le cadre des PAG serait promu lorsque les communes seraient davantage guidées dans les procédures de reclassement sans risquer de devoir indemniser les propriétaires qui s'estiment lésés.

4) La dimension temporelle

Il importe, avant la réalisation d'un projet d'envergure, de s'assurer du phasage de sa réalisation ainsi que d'un travail de concertation approfondi avec le Plan Sectoriel Transport afin que la mobilité en transport en commun et la mobilité douce soient bien en place. Une démarche de concertation avec les communes concernées concernant l'offre d'équipements publics doit être menée au préalable.

5) L'impact financier du PSL

Le CSAT regrette l'absence d'une fiche financière pouvant permettre de juger de la pertinence financière du PSL. Les projets de développement urbains résidentiels sont moins chers à moyen et long terme lorsqu'ils sont réalisés en zones centrales, car ils permettent de rentabiliser les équipements publics déjà présents, et ce même si le coût d'acquisition des terrains peut être plus élevé à court terme.

6) Conclusion

Le CSAT émet donc des critiques claires envers le projet de PSL. Ainsi, outre l'omission du Gouvernement de prévoir des mesures concernant le logement locatif et social dans le document de planification, le CSAT déplore l'absence d'outils permettant la mobilisation de terrains non bâtis. Les prescriptions lui paraissent souvent très rigides et top-down, et élaborés sans concertation avec les communes, plus compétentes au niveau local. Le nombre de communes prioritaires paraît excessif et le temps laissé aux communes complémentaires pour

procéder à la mise en conformité de leurs PAG engendrera très probablement des évolutions non souhaitées. Finalement, la localisation des projets d'envergure paraît parfois un peu arbitraire et indépendante des sites et infrastructures existantes; de plus, un phasage dans leur réalisation fait totalement défaut. Par ailleurs, contrairement au centre et au sud du pays, le nord semble délaissé ; dans cette région, le développement résidentiel sur des friches industrielles garantirait la centralité urbaine.

Le CSAT émet de sérieux doutes quant au respect des principes du Programme Directeur d'Aménagement du Territoire et plus particulièrement de la répartition et du développement des CDA et du principe de la déconcentration concentrée.

B. Le plan directeur sectoriel « paysages »

L'étude du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le PSP aborde le document de planification par l'analyse des différentes zones définies en s'inspirant de la structure du plan sectoriel, suivi de certaines réflexions d'ordre économique et financier ainsi que de questionnements au sujet de sa mise en œuvre. En reflet des discussions menées au sein du CSAT, l'analyse des quatre zones du PSP a été subdivisée en deux parties, la première regroupant les zones multifonctionnelles et la seconde approfondit les réflexions au sujet du réseau écologique, seule zone à vocation spécifique.

1) Les zones multifonctionnelles du PSP et le rôle de l'aménagement du territoire

En général, le CSAT salue l'approche des zones multifonctionnelles dont les objectifs résident clairement dans les compétences de l'aménagement du territoire. En effet, la fonction coordinatrice intersectorielle se retrouve dans les objectifs visant la préservation et la cohabitation des différentes fonctions et vocation du territoire (agriculture, fonction récréative etc.) avec l'environnement naturel.

a) Les grands ensembles paysagers et la zone verte interurbaine

Les objectifs de ces zones étant similaires et les prescriptions en grande partie identiques, le CSAT a décidé d'en regrouper ses réflexions sous un seul point.

Une analyse approfondie des zones définies montre de nombreuses lacunes dans les paysages à préserver. En effet, qu'en est-il par exemple des buttes témoins de la plaine de l'Attert et de la Syre, ou encore de la vue sur le château de Bourglinster ou de Berbourg, éléments paysagers marquants desquels les touristes se réjouissent et la population locale s'identifie. De même que l'« ancêtre » de l'actuel PSP, la DIG de 1981 (Décision du Gouvernement en Conseil du 24 avril 1981 relative au plan d'aménagement partiel concernant l'environnement naturel et ayant trait à sa première partie intitulée « Déclaration d'intention générale »), l'avant-projet de plan sectoriel « paysages », publié en 2008 semblait bien plus complet car il comprenait des zones protégeant le patrimoine culturel et naturel.

Lorsqu'on se pose la question si la définition d'un patrimoine culturel est sujet à l'aménagement du territoire, la réponse est mitigée : Bien qu'il existe une protection des ensembles au sein du service des Sites et Monuments, ce service se limite à identifier les éléments à protéger mais laisse par contre la formulation de prescriptions destinées à leur protection aux communes à travers leurs PAG, à l'exception des monuments et sites d'intérêt national (monument national / inventaire supplémentaire).

Il paraît donc approprié que dans sa fonction coordinatrice intersectorielle, l'aménagement du territoire saisisse cette tâche et identifie à échelle nationale ces éléments du patrimoine culturel et naturel à protéger et, à travers ses prescriptions, en impose la protection aux communes.

Dans les grands ensembles paysagers et la zone verte interurbaine, le Gouvernement se réserve le droit de réaliser des projets qui peuvent ne pas être conformes aux prescriptions des

zones en question (Art. 7(3) et 14(3)). L'argument qui permet au Gouvernement de passer outre ces prescriptions est l'intérêt public majeur, constaté par le Gouvernement en Conseil. Or, l'intérêt public majeur, comment est-il défini ? Plusieurs exemples ont déjà mené où mèneront sous peu à une adaptation de ces zones. Ainsi, le Centre de remisage et de maintenance, qui sera installé sur le Kirchberg créera une importante césure au GEP « Gréngewald ». La situation est identique avec le stade de football sur la limite de la ZVI qui sera construit sous peu. Et la question se posera à chaque fois qu'une nouvelle ligne électrique devra être construite.

Conscient que l'Etat doit se réserver une certaine marge de manœuvre, le CSAT attend toutefois qu'il utilise ces dérogations avec circonspection et parcimonie. Dans ce contexte, le CSAT émet ses réserves quant à la définition de l'intérêt public majeur et souligne que cette possibilité ne doit pas constituer une solution de facilité pour développer des projets dans ces espaces en grande partie constitués d'espaces à densité démographique inférieure à la moyenne.

Les discussions au sein du CSAT ont soulevées un autre problème au niveau du PSP : le regroupement de nouvelles installations linéaires avec les tracés des installations préexistantes consiste en quelque sorte en la réservation de couloirs. En d'autres termes, le PSP définit des servitudes. Outre le fait que les couloirs pour de telles installations devraient être soumis à une évaluation environnementale stratégique (SUP), le CSAT tient à signaler que la définition d'une telle servitude devrait être définie à l'échelle cadastrale.

Enfin, les articles 11 et 17 ont suscité des discussions. Le principe de la définition de critères concernant l'aspect extérieur des fermes isolées et de leur intégration des paysages n'est aucunement mis en question, toutefois, la définition de tels critères par les administrations communales s'avère problématique. Outre le fait que le Ministère de l'Intérieur recommande aux communes de définir de tels critères dans leurs règlements sur les bâtisses, il s'agit d'abord d'une matière qui relève actuellement de la compétence de la législation concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Charger les communes de formuler des prescriptions sur le même sujet constitue non seulement un double emploi, mais contribue également à la complexification des autorisations de constructions en zone verte, vu que la compétence de l'aménagement extérieur des bâtiments en zone verte n'est pas enlevée au ministre ayant l'Environnement dans ses compétences. Le CSAT est donc d'avis que la formulation de ce type de prescriptions n'est pas une matière communale, voire même qu'elle est en contradiction avec la loi communale.

Etant donné que les communes ne sont guère outillées pour formuler de telles prescriptions, celles-ci différeront probablement de commune à commune. Le CSAT propose donc de reconsidérer les articles 11(2) et 17(2).

b) Les coupures vertes

Le CSAT félicite le Gouvernement pour la définition des coupures vertes, qui s'avèrent sans aucun doute nécessaires dans certaines régions soumises à de fortes croissances démographiques. Nombreux sont les exemples où des localités autrefois isolées les unes des autres sont aujourd'hui reliées par un bâti continu le long des routes d'accès. En outre, il est important qu'une structuration de l'espace soit perceptible par les citoyens dans le paysage.

Les prescriptions formulées à cet égard, sévères, paraissent donc absolument de mise. Or, dans certains cas précis, les coupures vertes peuvent mettre en péril les activités actuellement en place dans ces zones. En effet, dans quelques coupures vertes sont installés des fermes dont l'agrandissement est limité (7 fermes sont concernées). Le cas de figure idéal serait que la ferme concernée ne nécessite pas - ou seulement un léger agrandissement qui n'affecte de manière significative les caractéristiques paysagères de la coupure verte. Le CSAT réclame qu'une liste définissant les critères précis soit établie selon laquelle toute transformation d'une ferme pourra être autorisée dans le cadre de la législation en vigueur. Par ailleurs, le même raisonnement peut être appliqué à d'autres infrastructures de loisirs et de séjour (tels que des hôtels ou des campings) situés en zone verte.

2) Le réseau écologique, une zone de protection de la nature

En ce qui concerne la zone à vocation spécifique du réseau écologique, le CSAT émet de sérieuses réserves.

Le CSAT est clairement d'avis que le RGD PSP prête d'abord confusion entre différentes dispositions législatives, à savoir la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ainsi que le projet de règlement grand-ducal relatif au PS Paysages. Aussi, il ressemble fort, et cela de manière détournée, de « faire » de la protection de la nature sur base de la loi concernant l'aménagement du territoire. Un problème de légalité pourrait de ce fait être reproché au RGD PSP. En effet, certaines prescriptions du PSP, dont notamment celles au sujet du réseau écologique, visent clairement la protection de la nature.

Ainsi, le projet de règlement grand-ducal semble dépasser sa base habilitante, à savoir la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. S'il est vrai que la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire prévoit que l'aménagement du territoire assure la coordination de l'action politique et administrative en vue de la protection des paysages, il n'en demeure pas moins que l'aménagement du territoire ne vise que la coordination, mais non pas le contenu de la protection des paysages. Le contenu de la protection des paysages semble relever de la seule loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

La législation en matière d'aménagement du territoire ne saurait dès lors constituer la base légale pour le pouvoir réglementaire pour imposer des mesures de protection de la nature et des ressources naturelles au sens large.

Selon le CSAT, seule la loi modifiée du 19 janvier 2004 devrait constituer le cadre et la base légales pour la protection de la nature et des ressources naturelles, conformément aux objectifs retenus à l'article 1er de cette loi.

Or, à la lecture du projet de règlement grand-ducal, force est de constater que celui-ci va bien au-delà d'une simple coordination de l'action politique et administrative en vue de la protection des paysages, non seulement en imposant des servitudes en matière de protection des paysages, mais également en poursuivant une série d'objectifs relevant du champ d'application de la loi modifiée du 19 janvier 2004, comme par exemple la protection d'habitats et de biotopes naturels (article 22, paragraphe (2), premier tiret du projet de plan).

Ainsi, le PSP s'imisce dans le domaine de la protection de la nature. Ce constat est valable en particulier pour la zone pour la préservation d'un réseau écologique, mais également dans l'annexe 1 qui concerne toutes les zones. Le PSP devrait davantage s'apparenter à la première partie DIG (contrairement à ce qui était prévu, une suite plus approfondie n'a jamais été élaborée) et identifier les paysages à préserver sans pour autant formuler des prescriptions.

Comme nous l'avons déjà évoqué à propos des coupures vertes, le CSAT est d'avis que le développement de fermes situées à l'intérieur de la zone pour la préservation d'un réseau écologique (elles sont, au nombre de 52, sauf erreur ou omission) pourra être autorisé selon des critères précis dans le cadre de la législation en vigueur.

Dans ce contexte, la fonction coordinatrice de l'aménagement du territoire s'articule à l'échelle des 4 plans directeurs sectoriels, et non à l'intérieur d'un même plan sectoriel. De cette façon, l'aménagement du territoire éviterait de s'immiscer trop dans une matière qui ne lui est pas réservée par la loi.

3) L'impact financier du PSP

L'impact financier du PSP sur les services publics est jugé très important.

a) Les lignes électriques

Le projet de plan, en interdisant dans les zones de préservation des grands ensembles paysagers (article 7), les zones vertes interurbaines (article 14), les coupures vertes (article 21) et les zones prioritaires du réseau écologique (article 23) toute installation linéaire, toute nouvelle infrastructure en surface et toute fragmentation supplémentaire, aura comme conséquence de mettre en péril les grands services publics et notamment celui relatif à la gestion d'un réseau de transport d'énergie électrique. Or, la mise en souterrain systématique des conduites électriques prescrite dans ces zones aura tendance à en doubler le coût, malgré un entretien allégé. Il paraît clair que tôt ou tard, cette augmentation du coût se répercutera sur les utilisateurs finaux.

En outre, la grande majorité des lignes de haute tension ont été érigées à une époque où la protection des paysages n'était pas considérée comme importante. Le projet de règlement grand-ducal revient donc à contraindre le gestionnaire de réseau à suivre un tracé existant qui ne représente pas nécessairement la meilleure solution sous le point de vue de la protection de la nature en général et des paysages en particulier. Le projet de texte aurait donc même un effet contreproductif.

b) L'agrandissement de constructions agricoles en zone verte

En termes de paysages, toute construction ne peut être appréciée de la même manière, indépendamment de son site. Ainsi, en zone verte, une importante nuance doit être faite entre les constructions destinées à des fins d'habitation ou alors des éléments installés dans le but d'une activité économique, telles que l'agriculture, la viticulture et la sylviculture.

Dans ce contexte, le potentiel de toutes les parties du pays doit être mobilisé et les différents types de constructions évalués tout en tenant compte de leur localisation géographique et de l'orientation économique de la région (touristique, agricole etc.).

4) L'Etat est-il outillé pour mettre en œuvre le PSP ?

Pour mettre en œuvre le PSP, des outils adéquats sont nécessaires à toutes les échelles.

A l'échelle nationale, l'article 25 (2) du PSP conférant un droit de préemption pour les terrains situés dans les zones du réseau écologique et les coupures vertes dans l'objectif d'y mettre en œuvre d'éventuelles mesures compensatoires créera une surcharge de travail pour les notaires au Luxembourg, qui, dès la vente d'une parcelle située dans une de ces zones qui couvrent de grandes parties du pays, devront se renseigner si l'Etat ne désire pas l'acheter. Aucun organe de gestion de cette quantité importante de demandes n'est prévu au sein de l'Etat.

Sans remettre en cause l'instrument de la préemption sur les surfaces comprises dans les coupures vertes et le réseau écologique, le CSAT craint des conséquences directes : premièrement, il provoquera très probablement un ralentissement des transactions et deuxièmement, des mesures de compensation risquent d'être mises en œuvre sur des terrains à haute valeur agricole.

En outre, l'Etat doit se donner les moyens d'assumer ses propres engagements. Le CSAT se demande si l'Etat a suffisamment de visions stratégiques à long terme et s'il a des idées sur l'étendue de ces zones. La possibilité d'une acquisition de terrains par le biais du droit de préemption ne se présente pas tous les jours. Ce n'est que dans ces conditions que l'instrument du droit de préemption sera susceptible de substituer l'expropriation, instrument plus brutal.

Par ailleurs, au vu de l'importance des surfaces pour lesquelles l'Etat se réserve un droit de préemption, le CSAT se demande s'il ne serait pas plus judicieux de développer un zonage restreint de surfaces destinées à la mise en œuvre des mesures de compensation imposées par la législation internationale européenne, au lieu de désigner des surfaces à travers un instrument d'aménagement du territoire.

5) Incohérences dans la formulation

Lors de l'analyse du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le PSP, plusieurs incohérences ont sautées aux yeux des membres :

Art. 17 : Dans la deuxième ligne du paragraphe (1) est évoquée la zone de préservation des grands ensembles paysagers alors que l'article constitue une prescription afférente à la zone verte interurbaine.

Art. 26 : L'énumération des dispositions réglementaires et leur classement en prescription et en recommandations omet de mentionner les articles 30 et 31.

C. Le plan directeur sectoriel « transports »

La trame d'analyse du PST suit la grille d'analyse proposée par le bureau du CSAT. Toutefois, avant d'aborder la pertinence des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs et l'approche stratégique, le CSAT a souhaité attirer l'attention sur des sujets dont le traitement a été omis dans les PST.

D'une manière générale, le CSAT apprécie l'idée de la mise en place du plan directeur sectoriel « transports ». Il représente un outil de planification spatiale qui tracera la voie pour un certain nombre de projets importants dans le domaine des transports.

Avant d'aborder la pertinence des moyens prévus pour atteindre les objectifs visés le CSAT souhaite rendre attentif à un sujet qui n'est pas traité par le présent « projet de plan sectoriel transports ».

Remarques préliminaires :

- Problèmes de circulation près des écoles primaires

Un des objectifs principaux du projet de plan sectoriel « transports » est la promotion des transports collectifs et de la mobilité douce et donc implicitement la réduction des trajets courts en voiture privée.

Force est de constater qu'en dépit d'une bonne offre en transports scolaires, un très grand nombre de ces trajets individuels très courts sont générés par le fonctionnement des écoles primaires pour le déplacement entre le domicile et l'établissement scolaire. Le « projet de plan sectoriel transports » ne fait pas mention de cette problématique et le CSAT est d'avis qu'il n'existe pas de vision auprès des institutions étatiques pour solutionner le problème.

En outre, le CSAT estime que lors de l'élaboration du plan de mobilité par les communes, ces dernières devraient réaliser un concept de mobilité en tenant compte des objectifs du « projet de plan sectoriel transports » tout en veillant à réduire également le trafic généré aux alentours des établissements scolaires situés sur leur territoire.

- Établissements scolaires post-primaires

Par ailleurs, le CSAT a fait le constat qu'au Luxembourg une grande partie des lycées a une vocation générale. L'offre scolaire y est identique pour les différents ordres d'enseignement (exemples : Lycées secondaires classiques, Lycées secondaires techniques généraux, certaines formations professionnelles...). D'autres lycées ont une vocation spécifique ; leur offre scolaire est unique pour tout le pays (exemples : Lycée technique agricole, Lycée technique pour professions éducatives et sociales, Lycée technique pour professions de santé ainsi qu'un certain nombre d'autres formations professionnelles). Afin de minimiser les transports individuels d'élèves, le CSAT est d'avis qu'il serait important de réserver les nouveaux bâtiments implantés dans les régions aux offres scolaires générales (lycée de proximité) et de proposer les offres scolaires spécialisées dans un CDA d'ordre supérieur connecté au réseau national des transports en commun. Le CSAT est d'avis que cette problématique devrait être analysée au niveau du « plan sectoriel lycées ».

Quant à la pertinence des moyens prévus pour atteindre les objectifs, le CSAT est d'avis que d'autres considérations s'imposent.

1) La pertinence des moyens prévus pour atteindre les objectifs

a) Emplacements de parkings

D'une part, le CSAT salue l'initiative prise par l'Etat de vouloir réglementer de manière homogène, sur le plan national, la création d'emplacements de parking sur le domaine privé pour certains types d'activités. Il est effectivement important de doter le pays d'une telle réglementation unique afin d'éviter une certaine concurrence déloyale entre des communes voisines en matière d'implantation de nouvelles activités et services, suite à des prescriptions plus ou moins contraignantes d'une commune à l'autre concernant le nombre d'emplacements de parking.

D'autre part, le CSAT salue le fait que l'Etat respecte l'autonomie communale et n'envisage pas de réglementer la gestion et l'implantation des emplacements de parking en relation avec les logements. Ce sont les communes qui à travers leurs outils de planification locaux devront définir leur propre concept de gestion du stationnement dans l'espace public et l'espace privé en fonction de leurs besoins et de leurs spécificités (voir en ce sens notamment l'article 16).

Le CSAT se demande si le critère d'attribution des emplacements de parking qui se limite, entre autres, au respect d'un seuil contraignant sous la forme d'un nombre maximal d'emplacements par surface bâtie correspondant aux activités de services et de bureaux est pertinent car en fait il désavantage les entreprises qui ont le souci d'exploiter au mieux la surface disponible. En effet, ne sachant pas de quelle manière les constructions de bureaux ou l'occupation des bureaux évoluera durant les vingt prochaines années, ce critère ne semble pas assez flexible. Une entreprise qui mettra à disposition de ses employés des bureaux de petites tailles ou des bureaux de type « open space » occupera plus d'employés sur une surface déterminée mais n'aura droit qu'au même nombre d'emplacements de parking qu'une entreprise qui mettra à disposition de ses employés des bureaux spacieux. Vu sous cet angle, le critère d'attribution des emplacements de parking portant uniquement sur une surface bâtie déterminée ne semble pas être très équitable.

Le CSAT constate qu'à l'article 12 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel transport, il est fait mention de la possibilité de créer des emplacements de parking provisoires s'il existe la perspective concrète d'une amélioration de la desserte par les transports collectifs. Or, l'article 37 bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit notamment qu'une autorisation temporaire d'emplacements de stationnement peut être donnée pour une durée de 8 ans, laquelle est susceptible d'être renouvelée pour deux nouveaux termes d'une durée maximale de 3 ans chacun. Il s'avérera probablement très difficile à l'avenir pour une commune de devoir exiger la suppression par après des emplacements provisoires de parking après 14 années d'existence et d'exiger la remise en l'état initial du terrain concerné et ce surtout si ce terrain n'est pas requis pour le déploiement de l'activité en question. Il n'est pas clair non plus du sort réservé aux emplacements ainsi libérés dans les parcs de stationnement.

Le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel transport règle de manière très détaillée la gestion des emplacements de parking visant les parkings privés des entreprises, mais, selon l'avis du CSAT, ce dernier ne prévoit pas de mesures concernant la création de grands parkings publics qui pourraient être réalisés conjointement par un promoteur et une commune, voire par la commune elle-même. Il est à noter en particulier que les « Park and Ride » sont seulement mentionnés dans le cadre de la définition des couloirs réservés pour les projets d'infrastructures routières et ferroviaires, sans plus (art. 2-9). Le projet de plan sectoriel « transports » serait à compléter sur ce point notamment en y réservant des surfaces spécifiques au même titre que les couloirs linéaires.

b) Définition de certains termes

Le CSAT est d'avis que certains termes comme « nombreux emplois » (art.17) et « taux de visiteurs élevés » (art. 12 (2)) ne sont pas clairement définis dans le projet du plan directeur sectoriel transports, et propose d'en donner une définition exacte, car, dans le cas contraire, il incomberait aux administrations communales d'apprécier ce qu'il y a lieu d'entendre par là.

Par ailleurs le CSAT trouve que l'intitulé « Parking résidentiel » de l'article 16 du commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le « plan directeur sectoriel transports » ne semble pas très approprié, il serait plus adéquat d'utiliser la formulation « gestion restrictive des emplacements de parking ».

En ce qui concerne l'analyse de l'article 9, (1) portant sur un réseau cohérent des voies de mobilité douce, le CSAT suggère de le compléter par les deux points suivants :

- relier entre elles les localités d'une même commune ;
- être connecté aux localités voisines.

c) Signalisation des tracés schématiques

Le CSAT se pose la question de savoir si les flèches signalisant les projets avec tracé « schématique » à réaliser dans le sud du pays, figurant sur la carte topographique au 100.000^e, ne devraient pas être définies de manière plus large (indication de tronçons plus importants) en y incluant également le volet transfrontalier.

d) Incohérence au niveau de la superposition de deux plans sectoriels

Le CSAT a par ailleurs fait le constat, qu'il y a parfois des incohérences entre le « plan directeur sectoriel zones d'activités économiques » et le « plan directeur sectoriel transports » : de nouvelles zones d'activités économiques sont planifiées à certains endroits stratégiques et d'autre part, le « plan directeur sectoriel transports » ne prévoit pas les infrastructures nécessaires pour y accéder en transport public.

2) L'approche stratégique nationale et internationale

a) L'adéquation du Plan directeur sectoriel transport avec la stratégie globale pour une mobilité durable (MODU)

Le CSAT s'étonne fortement que certains concepts comme par exemple les « couloirs bus », « les pôles d'échange multimodaux », ainsi que les « Park and Ride » faisant partie intégrante de la « stratégie globale pour une mobilité durable » ne soient pas plus amplement traités par le « projet de plan directeur sectoriel transports ». L'article 2 en prévoit une implantation dans les couloirs réservés, mais sans plus de précisions. Les représentants du CSAT sont d'avis qu'il serait important que ledit projet fasse au moins référence à la stratégie « MODU ».

En outre, il est regrettable que le concept national et transfrontalier des « Park and Ride », présenté dans la stratégie globale pour une mobilité durable, ne soit ni évoqué dans le projet de règlement grand-ducal du plan sectoriel transports, ni localisé sur les cartes y relatives.

b) La dimension transfrontalière

Le CSAT fait le constat que le projet de « plans directeur sectoriel transport » ne fait aucune allusion quant aux visions d'éventuelles liaisons ferroviaires internationales à grande vitesse (TGV). Le CSAT est conscient du fait que les décisions dans ce domaine n'incombent pas au seul gouvernement luxembourgeois, il rappelle cependant que le même problème a bien pu être résolu dans les années 70 et 80 lors de la réalisation des projets autoroutiers, qui demandaient également des solutions et des accords internationaux. Concrètement, le CSAT regrette qu'il n'y ait pas de couloirs réservés pour des projets de liaisons ferroviaires internationales à grande vitesse (TGV) (par exemple liaison Luxembourg-Sarrebruck).

3) Conclusion

En général, le CSAT salue l'idée du développement d'un instrument de planification des transports coordonné à l'échelle nationale, déplore toutefois l'absence du traitement de certaines problématiques, notamment de celles en rapport avec les écoles et les déplacements qu'elles génèrent. Il en est de même avec la gestion de l'emplacement des parkings : L'instrument est apprécié, mais il présente certaines lacunes, en particulier au niveau des critères d'attribution du nombre de places pour les entreprises. Dans ce contexte, même si le CSAT souligne le bien-fondé de la suppression d'emplacements temporaires lorsqu'il existe une perspective concrète d'amélioration de la desserte du site par les transports collectifs, il se pose toutefois des questions sur la mise en œuvre de cette suppression. Finalement, il regrette l'absence des liens plus étroits du projet de PST avec les stratégies du MODU et au niveau transfrontalier.

D. Le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »

La structure d'analyse du PSZAE obéit précisément à la grille d'analyse proposée par le bureau du CSAT : après avoir analysé la pertinence des objectifs et des moyens mis en œuvre par le plan, le CSAT étudie l'adéquation avec les autres législations en vigueur et termine sur l'impact financier du plan sectoriel.

Toutefois, le CSAT a décidé de formuler quelques remarques préliminaires.

Remarques préliminaires :

- Le projet de règlement grand-ducal relatif au plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » (ci-après : « PSZAE »), donne des estimations relatives à un besoin en surfaces réservées pour les ZAE nationales et régionales, exprimé sous forme d'un nombre d'hectares nécessaires d'ici 2030. Il s'agit donc d'un indicateur de surface, mais qui ne renseigne pas sur une volonté de rationaliser ces dernières, un souci qui a pourtant été largement pris en compte dans les autres plans sectoriels.

En effet, le CSAT estime qu'il est nécessaire, indépendamment du choix d'affectation des surfaces, de réduire et d'optimiser un maximum la consommation foncière, p.ex. en planifiant également la densification des constructions, ce qui rendrait, le cas échéant, les ZAE plus compactes et moins consommatrices en surfaces foncières.

Le CSAT aimerait par ailleurs connaître le mode de calcul pour l'extension des 604 ha.

- Le CSAT note l'absence de certaines définitions qui rendraient plus claires les dispositions afférentes. Alors que les termes d'« activités industrielles légères » et d'« industrie légère » sont employés tout au long du texte du projet de règlement grand-ducal (articles 2.12), 2.13), 2.16), 5, 23, 24), ils ne sont pas clairement définis. Afin d'assurer une entente commune, il est proposé de les faire figurer sur la liste de définitions à l'article 2.
- L'article 18 dispose que la désignation de zones d'activités régionales supplémentaires à celles prévues par le présent projet de règlement grand-ducal présuppose l'existence d'un « besoin réel ». Le CSAT se rend compte que les critères relatifs à ce « besoin réel » ne sont pas définis et souhaite rappeler l'importance de respecter le caractère normatif des dispositions d'un projet de règlement grand-ducal. Il suggère donc que les auteurs le complètent par une note interprétative.

1) La pertinence des objectifs du PSZAE

Le projet de règlement grand-ducal du PSZAE se base sur la création d'environ 167 000 nouveaux emplois à l'horizon 2030, dont 60 % seraient réalisés dans les ZAE, ce qui correspond à 100 200 emplois.

Le CSAT exprime un certain doute vis-à-vis de ce pourcentage qu'il estime relativement élevé. En effet, le chiffre global de 167 000 emplois nouveaux est dépassé si, aux 100 200 emplois à créer dans les ZAE, on ajoute les renseignements issus des données structurelles de l'aménagement du territoire. Celles-ci prévoient notamment la création simultanée de 70 000 emplois à l'horizon 2030 dans les pôles de développement des nouveaux quartiers de Belval, Kirchberg, Findel, Ban de Gasperich et Midfield. Ne s'agissant pas de ZAE, ces emplois ne sont pas comptabilisés dans le projet de règlement grand-ducal du PSZAE.

En outre, l'hypothèse de croissance d'environ 10 000 emplois par an d'ici 2030 semble très élevée.

Afin d'éviter de se heurter à des dates limites (horizon 2030), le CSAT propose de lier le PSZAE à l'atteinte des objectifs fixés (critères quantitatifs, critères de développement économique), sans préciser de date. Cette façon de procéder pourrait également s'appliquer au phasage (Point 4. de ce document « La dimension temporelle »).

Les enjeux régionaux sont également un facteur non négligeable. Le CSAT estime que le développement des ZAE est trop important dans le Nord et dans l'Ouest du pays, où l'offre en emplois est déjà très importante. Un développement trop important de ces régions rurales serait accompagné de nouveaux défis en termes de mobilité.

Ce constat est appuyé par la représentation graphique renseignant sur « la répartition des emplois par 1 000 habitants » (PPT : PSZAE, p. 9). Celle-ci montre qu'il existe déjà, à l'heure actuelle, beaucoup plus d'emplois dans le Nord que dans le Sud pour 1 000 habitants. Cette disparité entre « un nombre d'emplois étonnamment élevé dans le Nord et un emploi comparativement faible dans le Sud », a également été soulevée par l'IVL. (2. L'analyse : structures et potentiels de développement, p. 6).

A ceci s'ajoute que la population est moins dense et les infrastructures nécessaires sont moins développées dans les régions du Nord et de l'Ouest que dans les régions du Centre et du Sud du pays. Dès lors, le CSAT se pose la question si la création de nouveaux emplois dans ces parties du pays ne risqueraient pas de provoquer une augmentation de la zone d'attraction des travailleurs frontaliers (>50 km), sans effet notable sur l'emploi résidentiel.

2) La pertinence des moyens prévus pour atteindre les objectifs du PSZAE

Le CSAT constate que les recommandations énoncées au Point 9 « Nachhaltige Gestaltung von Aktivitätszonen » du document technique (p. 96-98) ne sont pas reprises dans le projet de règlement grand-ducal du PSZAE. Il souhaite savoir si des recommandations comparables existent dans tous les PS et si elles sont éventuellement réglementées dans un autre document.

Il peut être constaté qu'à l'heure actuelle, certaines entreprises établies dans des ZAE gardent des surfaces libres en réserve pour d'éventuelles extensions ultérieures. Le CSAT estime qu'il serait utile de répertorier ces surfaces libres et de prioriser leur développement (cf. document technique p. 96, al.2), avec la possibilité d'instaurer une taxe si elles ne sont pas occupées au bout d'une certaine période.

Le CSAT suggère une modification ou ajoute aux statuts des surfaces libres dans les ZAE nationales, afin de permettre aux communes d'acquérir, le cas échéant, une partie de ces surfaces pour les transformer en ZAE régionales ou communales. Ceci permettrait aux PME (petites et moyennes entreprises) et aux entreprises qui souhaitent s'agrandir, de s'installer sur ces surfaces libres. Il serait de la sorte possible d'éviter ou de retarder l'aménagement de nouvelles ZAE. Pour ce faire, le CSAT suggère l'instauration d'un management des surfaces libres.

Par ailleurs, le CSAT se pose la question s'il ne serait pas utile de régulariser la situation de certains sites d'industrie lourde existants, en les attribuant à un type de zone précis, alors que tel n'est pas systématiquement le cas.

L'élaboration de ce plan sectoriel aurait également permis de procéder à une analyse systématique des ZAE existantes, notamment des zones industrielles à caractère national créées par règlements grand-ducaux dans les années 1978 et 1979 sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Non seulement les délimitations reprises dans le PS sont parfois erronées mais le PS aurait également pu constituer l'occasion pour niveler des problèmes existants. Ainsi par exemple, une station d'épuration des eaux se trouve dans la zone d'activités « Haneboesch ». D'autres zones, comme notamment l'ancienne clouterie à Bissen, auraient pu être reclassées pour des raisons urbanistiques et environnementales. De plus, il apparaît clairement que l'EES (Evaluation Environnementale Stratégique ; en allemand SUP, Strategische Umweltprüfung) n'a pas eu d'influence sur la définition des zones d'activités. L'exemple le plus flagrant est la zone d'activités « Angelsbiert » pour laquelle l'évaluation environnementale met en avant un impact très défavorable.

Le CSAT déplore également que l'aspect des synergies entre les différents types entreprises, ou entre les entreprises établies dans une même ZAE, est parfois négligé, notamment pour ce qui est de la définition de concepts de mobilité.

Dans un autre registre, et afin de valoriser les ZAE, le CSAT suggère p.ex. d'installer des panneaux solaires sur les toitures des établissements, d'aménager des voies pédestres et des espaces de récréation dans les zones tampons.

Le CSAT suggère que la commission de suivi du PSZAE (Titre XI, Art. 33) comporte également des représentants du Ministre ayant les transports et les infrastructures dans ses attributions, afin de pouvoir mieux appréhender les problématiques inhérentes à la mobilité et à la desserte routière des ZAE.

En outre, le CSAT suggère que la commission de suivi accueille en son sein des acteurs privés du monde de l'entreprise, voire des représentants des chambres professionnelles patronales, afin qu'ils puissent apporter leur compétence et leur analyse dans le suivi du PSZAE, car les entreprises sont parmi les principaux agents censés conditionner et, le cas échéant, tirer parti du développement des infrastructures inhérentes aux planifications.

3) L'adéquation du PSZAE avec les autres législations en vigueur

La loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels dispose dans son Art. 2. qu'une activité économique est possible dans le but d'exploiter les potentiels existants de la région. Cependant, le CSAT constate dans le cas de Lentzweiler, le développement de l'activité chimique lourde et des activités secondaires attirées ne sont guère en accord avec le potentiel de la région.

Une autre incompatibilité entre le PSZAE et le PSP constitue la ZAE Angelsberg (commune de Fischbach) dont l'aménagement est envisagé, malgré le fait que 3 critères sur 7 de la SUP soient défavorables à la création de ladite zone. Le trafic généré par la zone précitée devra traverser soit le centre de Mersch pour regagner le réseau routier primaire (A7) ou traverser le village de Larochette via le CR118 disposant d'un gabarit routier complètement inapproprié à un trafic de poids lourds > 3,5 tonnes.

Le CSAT estime donc qu'il faudrait prioriser le développement des ZAE dans les régions où tous les critères d'implantation de la SUP sont satisfaits (bassin d'emploi, mobilité, bonne infrastructure existante, impacts environnementaux minimes, etc.). Les sites incompatibles ou non-conformes à la législation ne devraient pas être envisagés ou bien être différés à moyen ou long terme à cause de leur impact défavorable.

Le CSAT constate dans ce contexte que les critères d'implantation de la SUP font défaut dans le document technique, au Point 10 « Phasierung » (p. 99).

Le CSAT est d'avis que l'article 23 du Titre VI - « Reclassement de zones d'activités économiques existantes communales » du projet de règlement grand-ducal du PSZAE devrait prévoir le reclassement de ZAE existantes communales pour des raisons dûment motivées. En effet, les seules « raisons urbanistiques » ne constituent, aux yeux du CSAT, qu'un cas de figure particulier permettant le reclassement d'une ZAE. Par ailleurs, le CSAT estime que ledit Titre VI du projet de règlement grand-ducal du PSZAE devrait fournir des critères explicites qui permettraient un tel reclassement des ZAE communales existantes. En outre, le CSAT est d'avis que les articles 22 et 23 pourraient être fusionnés dans un seul article relatif au reclassement des ZAE communales.

En outre, le CSAT s'interroge sur la pertinence des articles 25-28 du Titre VIII « Commerce de détail et grandes surfaces commerciales » du projet de règlement grand-ducal du PSZAE.

Ces dispositions semblent superfétatoires, car l'ensemble des ZAE ainsi que des limitations pour l'installation d'activités commerciales dans les ZAE sont clairement définies à l'article 2 du Titre I – « Dispositions générales et définitions » et énoncés aux points 15-17.

Par ailleurs, il convient de soulever que le Titre VIII effectue des références répétées au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Ces références n'ont pas lieu d'être.

L'article 28 s'écarte de l'objet du PSZAE en parlant de « zones commerciales » et d'ailleurs, ces zones ne sont à aucun moment désignées dans ce PS. Une zone commerciale n'est pas une zone d'activité économique au sens du projet de règlement grand-ducal du PSZAE.

En ce qui concerne l'article 29(1), le CSAT déconseille fortement toute approche de traitement différencié de certaines branches commerciales et suggère que la première condition d'implantation de grandes surfaces commerciales soit supprimée sans exceptions.

En ce qui concerne le Titre IX – « zones tampons » du projet de règlement grand-ducal du PSZAE, le CSAT souhaite connaître le statut des zones tampons. Peut-il s'agir p.ex. d'une friche, d'une forêt, d'arbustes, d'une voie pédestre ou bien d'une zone non-aedificandi dans le sens du titre 1er de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ? Et l'agriculture, y est-elle toujours possible ? Les membres du CSAT sont d'avis que la zone tampon, d'une largeur fixe de 300m, couvre des espaces bien trop vastes. Il serait plus judicieux de l'adapter en fonction du type d'activité.

4) La dimension temporelle du PSZAE

Le CSAT constate que dans le projet de règlement grand-ducal du PSZAE, aucune priorisation dans la réalisation des zones n'a été envisagée, comme c'est p. ex. le cas pour le PST, et aucun phasage ne sont donnés quant à la réalisation de ces objectifs. On retrouve ces recommandations dans le document technique au Point 10 « Phasierung » (p. 99), mais elles font défaut dans le projet de règlement grand-ducal du PSZAE. Le CSAT suggère donc d'intégrer des critères de phasage et de priorisation dans le projet de règlement grand-ducal du PSZAE.

L'article 5 du projet de règlement grand-ducal du PSZAE, relatif aux objectifs du PSZAE relève que les surfaces prévues doivent être réservées jusqu'en 2030. Afin de ne pas susciter l'impression que ces objectifs seraient caducs après 2030, le CSAT suggère que l'idée décrite dans le document technique sous le point 1.2 « Geltungsbereich und Zeithorizont des PSZAE » (p. 8), à savoir que le concept est conçu de façon à permettre la continuation du développement de ces objectifs au-delà de 2030, soit également précisé dans le projet de règlement grand-ducal du PSZAE. Cette précision mettrait en avant un des objectifs principaux du PSZAE qui est de viser le développement à long terme du Grand-Duché de Luxembourg. Indépendamment de cette remarque, le CSAT n'estime que l'Art. 5 est superfétatoire, car dépourvu d'un caractère normatif et que son contenu aurait plutôt sa raison d'être dans l'exposé des motifs.

5) L'impact financier du PSZAE

Il serait intéressant de se pencher sur la typologie des activités développées dans les ZAE. En effet, certains types d'activités sont fortement consommatrices de terrain, alors qu'elles ne créent guère d'emplois ou de chiffres d'affaires élevés tout en nécessitant d'importantes infrastructures d'accès. La question qui se pose est celle du financement de ces infrastructures et, le cas échéant, l'assainissement de ces zones par les communes. Le CSAT doute que les taxes prélevées sur l'exercice de ces activités (impôt commercial etc.) suffiront à couvrir les coûts engendrés. Ainsi, afin de connaître la rentabilité d'un tel investissement, il conviendrait d'abord de déterminer le coût pour la création d'un nouvel emploi dans un type de ZAE et pour une région déterminée.

Le CSAT remarque que les dispositions prévues au Chapitre 5 – « Coopération intercommunale au niveau régional », à l'article 19 du projet de règlement grand-ducal du PSZAE pourraient inciter certaines communes à faire blocage au développement des ZAE, dans le but de ne pas avoir à supporter les frais d'infrastructure et éventuellement d'assainissement. En effet, au bout de 12 ans, celles-ci incomberaient à l'Etat si ce dernier déciderait de réaménager la zone à travers un plan d'occupation du sol. En outre, le CSAT estime que le délai de 12 ans décrit à l'Art.19(3) est très long et risque de faire perdre un temps précieux à l'économie du pays.

A ceci s'ajoute qu'au bout des 12 ans, il est prévu que la zone change de type d'affectation et passe d'une ZAE régionale à une ZAE nationale. Or, d'après les définitions énoncées à l'Art. 2, les deux types de zones ont des objectifs différents et doivent répondre à des critères précis.

Un aspect non négligeable et à légiférer est l'introduction éventuelle d'une taxe communale de scellement des sols qui pourrait être imposée à l'Etat lors de l'aménagement de ces zones. Le projet de règlement devrait prévoir que les infrastructures publiques dans les zones régionales et nationales restent totalement exemptes d'une éventuelle taxe communale de scellement des sols.

Le CSAT estime que le développement des ZAE devrait se concentrer davantage sur les régions déjà bien équipées en infrastructures.

6) Conclusion

Le PSZAE a suscité de nombreuses interrogations auprès des membres du CSAT. Ainsi, le développement trop important de ZAE dans les régions à caractère rural du Luxembourg ne semble pas justifié en raison des problèmes de mobilité que cette évolution engendrera. D'autant plus que certaines activités ne sont pas conformes avec d'autres projets de développement rural, dont notamment les parcs naturels. Une analyse du potentiel existant aurait également été bénéfique : ainsi, un cadastre des surfaces libres aurait pu être élaboré et la délimitation d'anciennes ZAE ajustée. Outre certains conflits avec d'autres PS, une définition peu claire des zones tampons aux dimensions exagérées non adaptées aux affectations des ZAE ou à leurs spécificités, le CSAT critique surtout l'absence de toute priorisation ou de phasage. Il en est de même avec l'impact financier où les répercussions ne semblent pas avoir été réfléchies jusqu'au bout.

III. Appréciation générale

En général, le CSAT salue l'élaboration et l'entrée en procédure des plans directeurs sectoriels. Il souligne la nécessité d'une planification intégrée et cohérente à l'échelle nationale.

Or, quelques remarques s'imposent d'emblée.

- Le CSAT critique le fond statistique dans plusieurs projets de plans sectoriels. Ainsi, par exemple, les estimations du besoin en logements annoncé dans le PSL sont un peu confuses, tandis que le mode de calcul des indications en surfaces du PSZAE est peu clair. Souvent, les études à la base des plans semblent quelque peu surannées.
- L'analyse des 4 PS a laissé apparaître plusieurs incohérences entre les plans. L'application dans leur ensemble semble également mettre en péril le système existant des CDA et de la déconcentration concentrée telle qu'elle avait été définie dans le Programme directeur d'aménagement du territoire et l'IVL. Ainsi par exemple, dans le sud du pays, certains espaces verts risquent de disparaître et les problèmes de mobilité de s'aggraver suite à la mise en œuvre du PSL. Et le développement des ZAE est parfois réalisé dans des zones à forte valeur paysagère, ce dont témoigne la SUP qui semble ne pas avoir influencé le choix de nombreux sites.
- Le CSAT se demande si les plans ont été coordonnés avec la planification de la mobilité. En effet, en ce qui concerne les projets d'envergure ou les nouveaux sites de zones d'activités – qui généreront des flux de déplacement importants – aucune trace d'un quelconque concept de mobilité pour ces sites nouvellement désignés n'a pu être décelée.
- Un certain manque de précision est constaté au niveau des parties graphiques des plans. Que ce soit au niveau du PSP où les bourgmestres auront des difficultés à transposer certaines zones dans le PAG, ou au niveau du PST où les couloirs réservés sont très difficiles à placer sur un plan cadastral. Ainsi, les couloirs pour les nouveaux projets routiers sont indiqués sur des fonds de cartes topographiques au 10 000e (échelle de l'annexe 8). Le CSAT estime qu'il sera très difficile pour les communes de transférer les indications des PS dans leurs PAG à un niveau de précision cadastral (1:2 500), même si l'on considère qu'une marge de +10% à -10% est accordée aux responsables locaux pour la réalisation de cet exercice. Des servitudes grevant d'ores et déjà ces terrains, des actions en justice sont donc à craindre.
- Par ailleurs, le manque de liens textuels vers les documents stratégiques de planification, à savoir le Programme directeur d'Aménagement du Territoire, l'«IVL» ou encore le MODU a souvent été déploré. La mention de ces documents aurait apporté de la clarté aux règlements, Or, le CSAT est conscient du fait que d'un point de vue juridique, la référence à des documents sans valeur juridique proprement dite, peut paraître superfétatoire.

Toutefois, le CSAT émet également ses réserves par rapport à des problématiques plus fondamentales, notamment au niveau de l'approche de planification, au sujet de l'interaction avec les communes mais également par rapport au volet international.

1) L'approche de planification

L'approche des plans sectoriels, basée sur des prescriptions chiffrées, la fixation de pourcentages minima et maxima précis etc., semble quelque peu désuète. En effet, dans les pays voisins, notamment en Allemagne, les administrations ont abandonné cette approche de planification il y a plusieurs années déjà, car elle a tendance à trop compliquer les relations entre la planification à l'échelle nationale et la mise en œuvre sur le terrain par les administrations communales.

Le CSAT est d'avis que la planification territoriale devrait éviter d'imposer des maxima ou des minima chiffrés mais devrait se limiter à cadrer le développement territorial. Cette approche permettrait une plus grande flexibilité de développement.

L'approche actuellement proposée, que l'on peut qualifier de top-down, peut conduire à des difficultés de mise en œuvre des plans à l'échelle communale. Ainsi, la désignation à l'échelle nationale, de communes prioritaires par exemple, conduit à des difficultés d'acceptation à l'échelle communale. Quels ont été, par exemple, les critères de définition des communes prioritaires ? D'où proviennent les données quantitatives ?

Le choix de l'approche de planification est une des difficultés premières de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale. Le CSAT est d'avis que le volume de travail généré par les règlements des PS sous leur forme actuelle sera considérable et que ni l'Etat et ni les communes, comme il avait déjà été constaté dans l'avis du PSP, ne semble outillé pour garantir la mise en œuvre de ces plans.

2) Un cadre normatif rigide

Le CSAT souligne l'importance des plans sectoriels, en particulier au vu de la croissance peu contrôlée qui s'est opérée au cours des décennies précédentes, notamment pendant la période de croissance économique. Mais, l'approche générale et la rigidité normative des plans font naître l'impression que ces plans sont une réaction à l'évolution territoriale antérieure : en cherchant à cadrer le développement territorial et de pallier aux erreurs des décennies précédentes, le Gouvernement a dépassé son objectif initial et met en place des instruments provoquant une surréglementation qui n'est guère gérable par les politiques d'aménagement du territoire actuelles.

Une telle approche se heurte évidemment aux acteurs de planification locaux, les communes.

Le Conseil soutient que l'approche top-down est appropriée pour contrebalancer certaines évolutions non souhaitées. L'utilité et la nécessité de certaines prescriptions n'étant plus à prouver, le Gouvernement doit toutefois être disposé à discuter certaines dispositions des PS au cas où celles-ci s'avèrent inadaptées à la situation locale.

Le CSAT est d'avis que les communes auraient dû être impliquées davantage lors de l'élaboration des PS. Cette façon de procéder aurait facilité l'acceptation des plans qui, à son tour, aurait permis de rapprocher l'horizon de planification, c'est-à-dire les délais de mise en conformité des PAG. Par ailleurs, le CSAT remarque qu'on ne peut qualifier de processus participatif la seule demande d'avis aux communes dans le cadre de la procédure réglementaire.

Dans le cadre du PSL et des projets d'envergure, les communes pourraient avoir des difficultés d'accepter les plans sectoriels et jugent leur rigidité normative excessive. En tant qu'acteurs locaux, ils connaissent bien mieux leurs territoires et fonctionneraient bien mieux lorsqu'on ne leur poserait qu'un cadre de planification.

Bien que les orientations générales inscrites dans le Programme directeur d'aménagement du territoire soient à préciser par des PS, le degré de précision des prescriptions semble bien trop pointu. Cette surréglementation a tendance à surcharger les communes qui doivent déjà élaborer des PAG d'après des procédures très complexes. Au contraire, les communes devraient être « ralliées à la cause », c'est-à-dire comprendre le problème et travailler, ensemble avec le Gouvernement, pour un développement durable de leurs territoires.

Ainsi par exemple, dans le PST, la réservation de couloirs est appropriée, par contre les prescriptions au sujet de la mobilité douce et de la gestion des emplacements de stationnement en milieu urbain (PRM - Parkraummanagement) vont bien trop loin. Ces éléments, dont l'intérêt n'est aucunement questionné, auraient dû être réglementés dans une loi ou un règlement individuel.

Le CSAT en conclut que la forme et le détail actuel des règlements met en danger une idée initialement bonne, mais le Gouvernement est allé bien trop loin d'un point de vue juridique. Ainsi, au lieu de se limiter à définir des normes et des seuils qui ne sont pas définis dans les PAG, les plans entravent trop souvent l'autonomie communale.

Cette critique peut encore être soulignée par le traitement inégal des communes, notamment en matière de la hiérarchie entre les communes, qui aurait dû être davantage justifiée. Comment expliquer le fait que les communes conventionnées (conventions DICI, Développement Intercommunal Coordonné et Intégré) soient toutes classées prioritaires alors que certaines ont encore un caractère largement rural ? L'absence de critères de définition clairs augmentera encore la difficulté d'acceptation des PS au niveau communal.

3) La prise en compte des enjeux régionaux

Le CSAT s'interroge sur l'impact des PS au niveau des régions, en particulier des régions rurales. Il est d'avis que les PS ne devraient pas accentuer les disparités de développement et se soucier des enjeux régionaux. Il met l'accent sur l'importance qui doit être donnée aux CDA en région rurale. Il souligne que le développement des CDA ne réside pas uniquement dans le développement démographique mais également dans les fonctions urbaines centrales.

Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de revoir les finances communales en adéquation avec les communes ayant à subvenir à leur rôle de CDA ou de leurs missions respectives, sans avoir besoin d'une augmentation de la dotation de l'état en fonction de la croissance de leur population.

4) La dimension transfrontalière

Le CSAT se demande si le volet international a été suffisamment analysé. Outre les problématiques en rapport avec les transports à l'échelle internationale, la question se pose également au niveau des zones d'activités économiques et des zones d'habitation du PSL. En effet, lors de restrictions au niveau de l'implantation sur le territoire luxembourgeois, certaines entreprises peuvent être amenées à s'implanter de l'autre côté de la frontière.

De plus, la cohérence avec les objectifs de la Grande Région ne semble pas abordée. Quel en est par exemple la cohérence avec les projets de cette région européenne avec le projet Métroborder ou autres ? Les régions voisines, ont-elles été concertées pour l'élaboration des plans ?

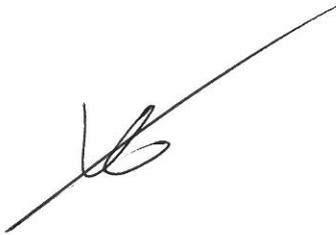
Le CSAT salue le fait que le Gouvernement ait mis en œuvre une consultation des régions voisines et qu'il existe certains documents de planification transfrontalière.

5) L'intérêt de la création d'un « Observatoire du Foncier »

L'exposé des motifs des quatre plans directeurs précise qu'en cas d'expropriation, « la valeur des terrains concernés est gelée à une valeur telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial de la décision du Gouvernement en Conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013 ».

Or, le CSAT se demande quelle instance serait en mesure de fixer la juste valeur des terrains concernés de manière impartiale ? Le CSAT regrette qu'actuellement le Grand-Duché du Luxembourg ne dispose pas d'outil officiel pouvant déterminer de manière impartiale et scientifiquement fondée la valeur exacte de chaque terrain et qu'il faudrait envisager la création d'un « Observatoire du foncier ». Cet organe serait en charge d'élaborer un nouvel outil permettant de déterminer les prix réels des différents types de propriétés foncières en fonction de leur emplacement et de leur classement dans le PAG.

D'autres services ou administrations étatiques (Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration des contributions directes, etc.) pourraient également profiter de ce nouvel outil et le nombre d'actions en justice engagées dans le cadre des procédures d'expropriation pourrait être fortement diminué voire réduit à zéro. Au cas où le Gouvernement s'engagerait dans la voie d'une mise en place d'un tel observatoire, il pourrait éventuellement s'inspirer de l'outil d'évaluation très performant mis en place par le cadastre de Rhénanie-Palatinat. Dans ce contexte, il peut être rappelé qu'il y a deux siècles, le cadastre a justement été créé dans le but d'évaluer la propriété foncière pour pouvoir prélever des impôts basés sur la propriété privée.



Bob Wealer

Secrétaire du Conseil Supérieur
d'Aménagement du Territoire



Patrick Bousch

Président du Conseil Supérieur
d'Aménagement du Territoire