



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Compte rendu de la réunion du comité du 21 novembre 2022

- Présents:** Patrick Comes (par visioconférence), Emile Eicher, Paul Engel (par visioconférence), Marie-Paule Engel-Lenertz, Jeannot Fürpass, Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Romain Osweiler (visioconférence), Jean-Marie Sadler, Nico Wagener (par visioconférence) et Guy Wester
- Excusés:** Dan Biancalana, Raymonde Conter-Klein, Georges Mischo, Louis Oberhag, Lydie Polfer et Jean-Paul Schaaf (par visioconférence)

1. Projet de Programme directeur d'aménagement du territoire 2023

Le comité adopte l'avis du SYVICOL relatif au projet de programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) 2023, qui se résume comme suit :

Remarques générales

- Le présent avis est formulé dans le cadre de la procédure de consultation des communes sur le projet de PDAT et s'adresse à l'ensemble des membres du gouvernement. Il a également pour deuxième objectif de fournir aux communes un certain nombre d'informations et de réflexions afin de les soutenir dans la rédaction de leurs avis.
- Les communes sont dans une période de travail très intense compte-tenu de la préparation de leurs budgets, ce qui leur laisse très peu de temps pour procéder à l'analyse du projet de PDAT. Il serait dans l'intérêt de la consultation que le ministre prenne en considération l'ensemble des contributions reçues de la part des communes, y compris celles après l'écoulement de ce délai.
- Le SYVICOL salue la volonté du gouvernement d'adopter un nouveau programme directeur d'aménagement du territoire, qui apparaît comme nécessaire au vu des mutations territoriales intervenues. Le projet de PDAT présente cependant une vision de la politique d'aménagement du territoire où le rôle des communes se limite à celui d'un simple exécutant des décisions prises.
- Si une approche nationale cohérente en matière d'aménagement du territoire justifie certaines restrictions au principe de l'autonomie communale, celles-ci doivent se limiter au strict nécessaire et respecter le principe de subsidiarité. Les mesures imposées aux communes par le projet de PDAT imposent un déséquilibre entre les objectifs au niveau national et les priorités autour desquelles s'articule l'action communale en matière d'aménagement communal et de développement urbain.
- L'augmentation constante de la population entraîne pour les communes toujours davantage de défis. Dans ce contexte, le SYVICOL plaide pour une croissance de



qualité et non de quantité, équilibrée, où la création d'emplois n'est pas le seul curseur mais qui implique une attention particulière et une anticipation quant aux effets environnementaux et sociaux induits.

- Le manque de collaboration et de transparence au cours de la phase d'élaboration du projet de PDAT n'a pas permis la prise en compte du point de vue communal. Le SYVICOL appelle le ministre à établir le rapport de synthèse dans le cadre de la consultation publique de façon exhaustive mais aussi transparente. Les communes, qui sont le principal acteur de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, devront être associées aux travaux d'approfondissement des pistes d'action identifiées par le projet de PDAT et à son opérationnalisation.
- Si, en théorie, le PDAT est un document d'orientation sans valeur normative aux termes de la loi modifiée du 17 avril 2018, en pratique, il est opposable aux communes dans le cadre de la procédure d'approbation de leurs projets d'aménagement général. Les annexes faisant partie intégrante du PDAT, cette portée juridique équivoque entraîne une incertitude quant à l'opposabilité des seuils maximaux communaux d'artificialisation du sol.
- Le projet de PDAT souffre d'un manque de cohérence et de lisibilité. Il n'est pas conçu comme un outil opérationnel et devra être mis en œuvre par des instruments. A ce stade, seules des pistes d'action ont été identifiées. Dans ces conditions, valider les objectifs politiques du projet de PDAT reviendrait à signer un chèque en blanc ce qui, du point de vue du SYVICOL, ne peut être accepté.
- Le SYVICOL regrette particulièrement l'absence de mise en perspective de certaines pistes ou de la faisabilité de certaines hypothèses. En l'état, le projet de PDAT n'apporte aucune garantie quant aux moyens qui seront mis à disposition au niveau de l'Etat pour concrétiser l'ambition portée par le projet.

Les principes directeurs et objectifs politiques

- Le SYVICOL demande que pour chacun des principes directeurs et des objectifs politiques adoptés par le projet de PDAT, figurent les sous-objectifs politiques qui en découlent sur les deux horizons temporels, les outils qui devront les mettre en œuvre, les mesures quantifiables en lien avec ces objectifs et sous-objectifs, la stratégie territoriale ou la politique sectorielle à laquelle ils se rapportent, ainsi que les indicateurs de suivi de ces objectifs dans le cadre du monitoring du PDAT.

Réduction de l'artificialisation du sol

- Concernant la préservation des ressources en eaux superficielles et souterraines, le SYVICOL demande des précisions par rapport à l'objectif 2035 d'introduire davantage l'enjeu de l'eau dans les planifications urbaines et il s'interroge sur les conséquences en termes d'infrastructures du poids voulu des espaces. Des précisions quant aux mesures quantifiables respectivement quant aux objectifs sectoriels seraient nécessaires.
- Le projet de PDAT vise une réduction de l'artificialisation du sol à 0,25 ha par jour en 2035, pour tendre vers une zéro artificialisation nette en 2050. Si le SYVICOL se rallie à l'idée qu'il faut utiliser la ressource foncière de la manière la plus efficace et efficace possible et exploiter en priorité les surfaces déjà artificialisées ou dégradées, il est d'avis qu'il serait prudent d'attendre de voir quels seront les objectifs éventuellement fixés au niveau européen.



- En revanche, des mesures concrètes pourraient être mises en œuvre immédiatement en vue de réduire la consommation foncière tout en continuant de développer des logements et des services, et en laissant aux communes une marge de manœuvre pour les déployer. Les propriétaires, les aménageurs et les promoteurs, devraient être associés à ces efforts, car ils doivent intégrer la sobriété foncière dans leurs projets. Une boîte à outils présentant différentes propositions en ce sens pourrait être mise à la disposition des communes et des professionnels du secteur, incluant des bonnes pratiques.
- Le SYVICOL se pose la question de la couverture des besoins en logement, en tenant compte de la répartition théorique de la croissance et de la population en fonction de l'armature urbaine. Il redoute une aggravation de la crise du logement entraînée par une politique de rationnement des terrains à bâtir, et un blocage du développement des communes.
- Il s'interroge sur la méthodologie à la base de la définition de seuils communaux maximaux d'artificialisation du sol, qui repose entièrement sur une approche théorique et présente plusieurs failles. D'abord, elle ne prend en considération que le potentiel foncier des 89 communes dont le PAG a été analysé par l'instrument Raum+. Ensuite, des seuils de densité de construction résidentielle ont été appliqués, sans autre justification. Finalement, elle ne tient pas compte du potentiel foncier réellement défini par chaque commune dans son PAG, incluant les ZAD, ni du potentiel de reconstruction de chaque commune.
- L'établissement par l'Etat d'un inventaire des terrains artificialisés non utilisés constituerait un instrument efficace en vue d'exploiter au maximum le potentiel de reconstruction sur des terrains déjà artificialisés. Plus généralement, une meilleure connaissance de l'état des sols permettrait de préserver ceux présentant les meilleures qualités du point de vue écosystémiques, et de mobiliser ainsi en priorité les terrains qui sont déjà dans un état moins favorables.
- Pour l'instant, ces seuils semblent avoir une valeur indicative, mais le projet de PDAT vise à les rendre contraignant pour l'avenir, par le biais d'une limitation du potentiel de développement communal à douze années suivant l'entrée en vigueur du PAG. Ce potentiel serait calculé sur base des seuils maximaux d'artificialisation, et les zones constructibles excédentaires seraient superposées par une ZAD.
- Si des compensations financières devaient résulter de l'application de ces mesures, l'Etat devrait en assumer lui-même la responsabilité et le SYVICOL réclame un engagement formel en ce sens. Il se félicite néanmoins de constater que le projet de PDAT envisage la création d'un fonds de compensation dont les recettes pourraient être affectées à la compensation des moins-values résultant de mesures d'aménagement du territoire.
- Pour le SYVICOL, la limitation du potentiel de développement est en contradiction avec la mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal et constitue une ingérence dans l'exercice des compétences communales. Le dispositif manque de souplesse et de réactivité, et ne reflète pas une situation concrète : tant que rien n'a été construit sur un fonds, il n'y a pas d'artificialisation.
- Une gestion commune des potentiels de développement à l'échelle intercommunale ou régionale ne peut reposer que sur la volonté des communes de travailler ensemble, mais



ne peut pas être imposée par les autorités nationales. En outre, le potentiel doit être exclusivement réservé au développement des communes, et donc exclure les projets d'intérêt général.

- Le SYVICOL met en garde contre une redéfinition des seuils de densité qui fixeraient des paramètres rigides ne répondant pas à la nécessité d'optimiser l'urbanisation tout en préservant la qualité des paysages et le caractère des communes, et insiste sur le fait que celles-ci doivent pouvoir déterminer le ou les seuils de densité les mieux adaptés à la configuration locale.
- Le mécanisme du transfert des droits de développement devra être soumis à une analyse approfondie démontrant son efficacité potentielle et impliquant activement les communes. Celles-ci doivent être compétentes pour identifier les zones émettrices et réceptrices et déterminer l'intensification possible de l'utilisation du sol dans les zones réceptrices, éventuellement en y associant d'autres acteurs.

Concentration du développement aux endroits les plus appropriés

- Cet objectif repose sur la nouvelle armature urbaine. Le projet de PDAT maintient les trois composantes majeures de la structure de l'armature urbaine actuelle - les CDA, les agglomérations et les communes à développement endogène – en y apportant quelques retouches.
- Le CDA est désormais défini au niveau de la localité, de sorte que le développement devra se concentrer sur la ou les localités à caractère urbain de la commune CDA. Or, cette option ne tient pas compte d'un facteur multiplicateur au niveau de la croissance des localités satellites plus rurales d'une commune CDA, ni du principe de l'autonomie financière des communes.
- Le CDA devra garantir l'approvisionnement de son aire d'influence grâce à un degré élevé en équipements et services, et aura un rôle de « chef de file » en matière d'aménagement communal. Si le SYVICOL partage l'idée que l'accroissement de la valeur ajoutée d'un territoire passe par la coopération des différents acteurs qui le compose, il insiste sur le fait que de telles initiatives doivent demeurer du ressort communal.
- Le rôle des CDA dans le cadre des finances et investissement publics à impact territorial doit être renforcé. S'il est indispensable que des moyens budgétaires soient débloqués pour alimenter la dynamique souhaitée des CDA, le projet de PDAT reste très évasif à ce sujet. Pour le SYVICOL, les CDA doivent être soutenus financièrement sans pénaliser outre mesure les autres communes. Il serait plutôt en faveur d'une récompense de ces communes pour leur fonction d'accueil du développement, par le biais de moyens financiers additionnels.
- Sans vouloir remettre en cause la vision polycentrique du territoire, le SYVICOL est cependant amené à se demander si ce modèle de développement spatial promu par le PDAT de 2003 n'a pas vécu. Le projet de PDAT prend le système des CDA pour acquis, sans que la plus-value qu'ils ont apportée sur le développement spatial du territoire sur cette période n'ait été soumise une analyse critique. La détermination, le choix et la hiérarchisation des CDA mériteraient dès lors d'être plus amplement justifiés.
- Le SYVICOL observe que depuis 2003, des polarités de plus petite importance, mais qui jouent un rôle important pour les territoires qu'elles desservent, se sont encore développées. Elles pourraient jouer un rôle de soutien des CDA selon un principe



d'équité territoriale, et cette question mériterait d'être abordée avec l'ensemble des villes et communes afin de la traduire au sein de l'armature urbaine.

- L'armature urbaine ne doit pas se transformer en une armure. Le développement des espaces urbains et ruraux ne peut pas être figé aux seuls CDA et agglomérations définis par le projet de PDAT, mais il doit pouvoir évoluer en fonction des dynamiques observées sur le terrain. Le projet de PDAT doit garantir l'attractivité et la dynamique du territoire luxembourgeois sur le long terme, en prévoyant une marge de manœuvre suffisante pour le développement des espaces ruraux. Cette latitude est indispensable pour faire face aux opportunités territoriales à venir et doit être inscrite dans le projet de PDAT.
- Le SYVICOL s'interroge sur la faisabilité du scénario de répartition de la population et de l'emploi, et sa soutenabilité. D'un côté, le projet de PDAT hypothèque le développement des communes rurales et remet en question leur capacité à assurer des conditions de vie optimales à leur population. A terme, elles risquent de devoir faire face à des difficultés économiques, car elles devront continuer à en faire plus avec moins, une diminution de leurs recettes non affectées étant à prévoir alors que dans le même temps, elles ne pourront pas espérer de subsides pour leurs investissements. Même si le projet de PDAT prévoit de les récompenser pour leur contribution au maintien du paysage rural et à la protection des ressources naturelles, ce soutien financier ne devrait sans doute pas pouvoir compenser la perte de ressources financières évoquée ci-dessus.
- De l'autre côté, le rôle que les CDA doivent porter comporte d'importantes responsabilités, puisqu'ils devront non seulement répondre aux besoins de leur population mais également de ceux de leur aire d'influence ou de leur espace d'action. Ils devront se développer à un rythme soutenu, et le SYVICOL s'interroge sur leur capacité technique et financière à absorber cette croissance compte tenu des infrastructures à construire et des investissements à réaliser.
- Les friches industrielles et urbaines offrent un potentiel de développement important mais leur dépollution est coûteuse, et le SYVICOL est d'avis que l'Etat doit un rôle actif à jouer dans leur financement de leur reconversion.
- Le SYVICOL n'est par principe pas opposé à une densification, mais rappelle qu'il appartient aux communes de définir les densités dans leur PAG. La question de la densification de l'existant mériterait d'être abordée de manière plus détaillée et concrète par le projet de PDAT. Si en théorie une telle densification est souhaitable et pourrait être assez facilement mise en œuvre, en pratique, elle se heurte en pratique à des difficultés. Le cas échéant, des incitatifs financiers pourraient être proposés.
- Des surfaces doivent être réservées aux activités économiques peu ou pas compatibles avec un environnement d'habitat, via le PSZAE. Or, aucune nouvelle zone ne devrait pouvoir être désignée sans la suppression d'une zone actuellement réservée par le PSZAE. Ce potentiel perdu pourrait être réattribué au niveau national ou régional, ce qui semble condamner toute future désignation ou extension d'une ZAE communale.
- Le SYVICOL partage l'objectif d'une revitalisation des centres de villages et du soutien des petits commerces de proximité. Le projet de PDAT pourrait utilement prévoir une politique de subventionnement national pour garantir l'égalité de traitement des commerçants.
- Le projet de PDAT envisage une adaptation des politiques de subventionnement des communes à impact territorial en fonction de l'armature urbaine. Le SYVICOL rappelle



les principes constitutionnels de connexité et d'autonomie communale et demande une clarification à ce sujet alors qu'on ignore si le montant des aides financières sera modulé en fonction du statut de la commune à laquelle il sera accordé, ou s'il s'agit au contraire de faire bénéficier d'une aide financière les seules infrastructures conformes à la philosophie de la politique d'aménagement du territoire.

Planification territoriale transfrontalière

- Le SYVICOL partage l'objectif d'un renforcement de la coopération transfrontalière en matière d'aménagement du territoire, tant au niveau national que communal. Pour les communes, le transfrontalier est une réalité qui se vit sur le terrain. Elles coopèrent depuis longtemps avec leurs voisins dans de nombreux domaines, et il serait bienvenu que l'Etat leur apporte un soutien pour étendre cette coopération.
- Il soutient également la proposition de mécanisme européen transfrontalier à l'initiative du Luxembourg, auquel il pourrait être recouru une fois celui-ci adopté au niveau européen.

Gouvernance

- Cet objectif vise à mettre en place une planification et programmation intersectorielle au niveau national, tandis que les communes sont reléguées au rang de simple exécutante de la politique d'aménagement du territoire décidée au niveau de l'Etat. Si l'objectif est transversal, la gouvernance, elle, ne l'est manifestement pas. Le SYVICOL est d'avis que les pistes identifiées par le projet de PDAT devront être approfondies non seulement avec les autres ministères, mais aussi avec les communes pour autant que les décisions à prendre les affectent.
- Le SYVICOL partage en revanche l'idée d'une plus grande cohérence des politiques sectorielles entre elles. Une coordination transversale et multidirectionnelle permettrait de rencontrer l'objectif de gouvernance recherché tout en étant respectueuse des principes d'autonomie communale et de subsidiarité.
- Une observation territoriale renforcée est particulièrement importante dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT. En effet, tant le PDAT que ses instruments d'exécution doivent pouvoir être réactifs et suivre les dynamiques de développement territorial pour vérifier leur adéquation avec les projections sur lesquels ils sont basés et permettre leur adaptation le cas échéant.
- Le SYVICOL se réjouit de la volonté d'accompagner les acteurs de terrain. L'expérience positive des villes partenaires de la cellule nationale d'information pour la politique urbaine démontre qu'une approche multi-niveaux et intersectorielle produit des résultats tangibles. Elle pourrait servir d'exemple à la création d'une structure similaire pour les communes rurales. L'échange d'expérience au sein d'une plateforme commune pourrait faciliter la diffusion des principes directeurs de l'aménagement du territoire dans une approche concertée et participative. De même, la proposition de créer d'un organe offrant un soutien technique et même juridique aux communes dans le domaine de l'aménagement du territoire est saluée par le SYVICOL.
- S'il soutient la participation citoyenne et est d'avis que les dispositifs participatifs rendent les processus décisionnels plus démocratiques, plus ouverts et plus transparents, le SYVICOL s'interroge sur le paradoxe qui consiste à impliquer les citoyens dans la prise de décision politique au niveau national mais à en écarter ceux qui ont justement été



élus par les citoyens pour exercer des responsabilités. D'autre part, une participation citoyenne réussie est celle qui conduit à une prise en compte des attentes et propositions, et qui n'est pas instrumentalisée.

- Le SYVICOL se félicite de la proposition de créer des laboratoires d'urbanisme et d'architecture pour expérimenter concrètement au niveau local la faisabilité d'une mesure voulue au niveau national. Comme le résultat de ces expérimentations intéresse l'ensemble des communes, le SYVICOL apprécierait un échange d'informations.

Stratégie pour une utilisation rationnelle des surface dédiées au stationnement

- Si le SYVICOL est d'avis qu'il faut repenser l'espace consacré aux voitures dans les villes, il met en garde contre une approche trop restrictive de limitation des emplacements de stationnement tant sur le domaine public que privé. Le stationnement autour des pôles d'échanges – bus, tram, train – est à notamment garantir.

Outils et mesures

- Le SYVICOL met en garde contre une inflation législative et réglementaire à marche forcée qui serait contre-productive et irait à l'encontre de l'objectif de simplification administrative qui devrait guider l'élaboration de toute nouvelle loi concernant directement ou indirectement les communes. Les moyens à déployer, qu'ils soient nouveaux ou consistent en une adaptation de ceux existants, doivent être bien réfléchis et discutés en amont avec le secteur communal, et une priorité doit être établie entre eux afin de les déployer de manière échelonnée dans le temps et de répartir ainsi la charge administrative pour les communes.
- Le SYVICOL est d'avis qu'il faudra d'abord observer sur le terrain les résultats de l'adaptation des moyens existants et du déploiement à venir des moyens en gestation dans le projet de PDAT avant d'envisager une révision constitutionnelle.
- D'après la loi, le PDAT est un document d'orientation et il ne peut pas être rendu plus contraignant *a posteriori* en instaurant un rapport de compatibilité avec les PAG. Le SYVICOL demande également que plusieurs représentants du secteur communal siègent dans la commission de suivi chargée du monitoring du PDAT.
- Etant donné que le SYVICOL est d'avis que les lacunes constatées au niveau de la mise en œuvre des PDS primaires sont à imputer au manque de diligence de l'Etat et qu'elles sont de nature à causer un préjudice financier aux communes concernées, il insiste pour que l'Etat supporte l'ensemble des coûts résultant d'une transposition des zones superposées dans les PAG qui serait imposée aux communes en dehors de leur propre initiative. Si de nouveaux PDS secondaires sont prévus, le SYVICOL demande que figurent dans le projet de PDAT les politiques sectorielles et les PDS concernés et souligne le fait qu'une approche flexible laissant aux communes une certaine marge de manœuvre est préférable à une surréglementation.
- Le projet de PDAT envisage de recourir plus systématiquement aux POS pour mettre en œuvre divers projets étatiques d'intérêt général susceptibles de diverger aux intérêts locaux. Le SYVICOL appelle à utiliser cet instrument avec prudence et retenue dans la mesure où il porte atteinte à l'autonomie communale. Une généralisation des POS pour atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire et pour imposer de force des projets nationaux remettrait en cause le juste équilibre et la complémentarité entre les



instruments de l'aménagement communal mis en œuvre par les communes et les instruments de l'aménagement du territoire mis en œuvre.

- Du moment que les conventions de coopération territoriale Etat-communes et les parcs naturels reposent sur la volonté des communes de travailler ensemble à un objectif commun qu'elles définissent, le SYVICOL ne s'oppose pas à un renforcement de leur rôle qui serait le fruit d'une approche collaborative.
- Enfin, le SYVICOL s'oppose vivement à toute modification de la législation applicable en matière d'aménagement communal et de développement urbain ainsi que de certains règlements grand-ducaux d'exécution dans le sens d'une « transposition » des principes du PDAT dans les PAG. L'étude préparatoire des PAG tient déjà compte des principes de l'aménagement du territoire par le biais du concept de développement et ce cadrage est, aux yeux du SYVICOL, suffisant.
- Le SYVICOL salue la volonté d'associer davantage le CSAT aux procédures d'élaboration ou de modification des instruments de l'aménagement du territoire, bien qu'il se demande pourquoi cela n'a pas été fait dans le cadre de l'élaboration du projet de PDAT.

2. Amendements parlementaires au projet de loi n°7995 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008

Le comité adopte également un avis complémentaire au sujet du projet de loi susmentionné afin de réagir aux amendements parlementaires intervenus. Il y regrette le fait que le texte amendé ne permet plus aux fournisseurs d'eau d'utiliser leurs propres outils de surveillance des paramètres indicateurs de la qualité de l'eau.

Par ailleurs, il formule un certain nombre d'observations relatives à l'introduction de toute une série d'infractions pénales, en estimant que les sanctions pénales devraient être réservées aux infractions les plus graves qui risquent d'entraîner un danger pour la santé humaine, alors que des faits mineurs pourraient être sanctionnés efficacement par les mesures administratives prévues à l'article 19.