



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de programme directeur d'aménagement du territoire

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après PDAT) « définit une stratégie intégrée des programmations sectorielles ayant des répercussions sur le développement territorial et arrête les orientations, les objectifs politiques ainsi que les mesures du Gouvernement et des communes à prendre dans le cadre des objectifs de l'article 1^{er} » de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (ci-après la loi).

L'article 6, paragraphe 3, de la loi prévoit la procédure de consultation du PDAT, qui donne aux communes un délai de quatre mois pour émettre leur avis sur le projet de PDAT à l'issue duquel le ministre établit un rapport des avis qui lui sont parvenus et propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de PDAT. Finalement, le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des Députés.

La consultation des communes a été lancée par lettre recommandée avec accusé de réception du 14 septembre 2022 de la part de Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire. Le délai de quatre mois courant à partir de la réception de la lettre recommandée par les autorités communales, elles ont, sauf réception ultérieure, jusqu'au 15 janvier 2023 pour faire valoir leurs observations. Or, l'ensemble des communes sont actuellement absorbées par la préparation de leurs budgets qui concentre la majeure partie de leurs efforts. Cela ne leur laisse que très peu de temps pour procéder à l'analyse du projet de PDAT qui est extrêmement volumineux, et encore moins si elles veulent y impliquer l'une ou l'autre de leurs commissions. Dans ces conditions, tenir le délai de quatre mois relève du véritable défi et 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 après l'écoulement de ce délai.

Compte-tenu des répercussions que le PDAT2023 aura sur les communes à différents niveaux, le SYVICOL s'est saisi du dossier conformément à sa mission statutaire d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local.

Le présent avis s'adresse à la fois à l'ensemble des membres du gouvernement puisque le projet de PDAT constitue la stratégie de développement territorial du gouvernement, et aux communes afin de nourrir leurs propres réflexions. Il se concentre sur les éléments du projet de PDAT qui concernent l'ensemble du secteur communal, sans s'immiscer dans la compétence de chaque



commune de défendre ses propres intérêts et de faire valoir les arguments qui lui paraissent pertinents.

Il a été préparé avec le concours d'un groupe de travail spécialement créé pour analyser le projet de PDAT réunissant des élus et agents communaux des services techniques et urbanistiques des communes qui l'ont enrichi par leur contribution. Le SYVICOL remercie chaleureusement les participants au groupe de travail pour leur engagement.

Avant d'analyser le projet de PDAT plus en détail, le SYVICOL entend formuler quelques remarques préliminaires d'ordre général.

Du PDAT2003 au PDAT2023

Le projet de PDAT étant le fruit de plus de vingt années de discussions, le SYVICOL souhaite revenir sur les travaux ayant abouti au projet ainsi que sur son implication dans ceux-ci.

A l'origine se trouve le PDAT de 2003, ayant lui-même succédé au premier programme directeur datant de 1978, qui avait l'intention de « *fournir un cadre de référence globalement accepté pour l'établissement de l'ensemble des plans et projets complémentaires nécessaires à la promotion et à la mise en œuvre d'un développement durable du territoire* » et développer des visions d'avenir communes pour les 10 années à venir. Le PDAT de 2003 avait comme objectif de promouvoir le polycentrisme et la déconcentration concentrée par la mise en place d'une armature urbaine dans certaines villes et communautés à différents niveaux de centralisation définis par le système des centres de développement et d'attraction (ci-après CDA). Celui-ci contenait déjà en germe les plans directeurs sectoriels « primaires » qui, comme on le sait, ont finalement abouti en février 2021. Le PDAT a été complété en 2004 par le concept intégré des transports et du développement spatial – IVL, ayant comme objectif de développer et harmoniser entre eux l'armature urbaine, le flux de navetteurs et les infrastructures de transport.

Or, il est très rapidement apparu que les prévisions sur base desquelles ces stratégies ont été élaborées, ont été très vite dépassées. En 2008 déjà, le premier rapport sur le suivi du développement territorial du Luxembourg¹ mettait en évidence un emballement de l'économie avec des croissances du PIB, de l'emploi, du nombre de résidents et de frontaliers supérieures aux hypothèses retenues dans l'IVL et le PDAT et concluait à la difficulté d'aboutir à un développement polycentrique et durable tel que souhaité par les instruments précités. Deux autres rapports² publiés en 2012 ont mis en évidence l'écart de plus en plus important entre les scénarios de travail et la réalité du terrain résultant de la dynamique de croissance des communes rurales combinée à une perte d'attractivité des centres urbains, allant à l'encontre d'un développement maîtrisé du territoire. Ces études ont été complétées par un deuxième diagnostic du développement territorial³ de 2018 qui a démontré, s'il en était encore besoin, la

¹https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/publications/documents/rapport_suivi_devel_terr_ivl_mai08/rapport_rapport_suivi_devel_terr_ivl_mai08.pdf

²https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/Dynamiques-de-developpement-demographique-et-enjeux-en-matiere-d_amenagement-du-territoire.pdf
https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/La-centralite-urbaine-au-Luxembourg_-analyse-et-perspectives.pdf

³https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/2018-Diagnostic-territorial.pdf



difficulté de faire coïncider les dynamiques de développement spatial avec le modèle théorique mis en avant par le PDAT.

Sur le plan législatif et à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire qui prévoyait que « *le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur* », le gouvernement a décidé en 2015 d'élaborer une nouvelle partie C du programme, afin de compléter les parties A et B. En effet, le PDAT de 2003 n'avait jamais été prévu par ses auteurs pour être contraignant et ses objectifs politiques étaient trop généraux pour être repris ou précisés dans les PAG et les PAP. La partie C devait ainsi être conçue comme un manuel pour la mise en conformité des PAG avec le PDAT, indiquant avec précision les critères servant d'appréciation pour l'approbation des PAG communaux. Un projet de règlement grand-ducal arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du projet de programme directeur d'aménagement du territoire prévoyait une composition exclusivement étatique – ministères et administrations - de ce groupe de travail, sans aucun représentant des communes.

Il faut rappeler que, parallèlement, les fortes critiques formulées à l'égard du projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ainsi que des quatre projets de plans directeurs sectoriels, notamment par l'ensemble du secteur communal, ont conduit le gouvernement à les retirer de la phase de consultation en novembre 2014. Dès lors, une refonte globale de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires était nécessaire, incluant une refonte du PDAT et la finalisation de la nouvelle partie C vers laquelle certains éléments des plans directeurs sectoriels devaient être transférés.

C'est sans doute la prise de conscience tardive au plus haut niveau de l'Etat que les communes sont tout de même le principal acteur en matière de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire qui a permis à un représentant du SYVICOL d'intégrer le groupe de travail chargé de l'élaboration du PDAT⁴, dans le but de préparer la nouvelle partie C. Celui-ci s'est réuni dès septembre 2016, dans un esprit de collaboration et de concertation qui a permis de discuter de la reformulation des objectifs du PDAT, du scénario visant un aménagement du territoire durable, des méthodes et outils pour apprécier les objectifs, de la reprise d'éléments issus des projets de plans directeurs sectoriels ainsi des indicateurs à mettre en œuvre dans le cadre d'un monitoring, avec comme but une meilleure prise en compte des particularités locales. La partie C ne verra cependant jamais le jour puisqu'à la suite des travaux parlementaires, le PDAT perd sa valeur contraignante vis-à-vis des PAG communaux de sorte que le groupe de travail est chargé d'élaborer un nouveau programme directeur. Sur les 25, puis sur les 34 membres du groupe de travail⁵, chaque ministère et administration disposait d'un représentant, tandis que toutes les communes y ont été représentées par un seul membre.

⁴ Règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrête la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire ; Arrêté ministériel du 13 janvier 2017 portant nomination des membres du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire.

⁵ Règlement grand-ducal du 19 octobre 2020 modifiant le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire.



Une démarche participative a par ailleurs été initiée, tout d'abord par le biais de plusieurs débats organisés sous le titre « *Wéi e qualitative Wuesstem fir eist Land ? Landesplanung fir eng nohalteg Zukunft* » qui témoignent de la volonté d'ouverture du gouvernement d'associer aux réflexions l'ensemble des forces politiques et de la société civile. Cette première étape est suivie en 2017 par le lancement d'un processus participatif d'élaboration du projet de PDAT « *Notre futur territoire* », associant la société civile résidente et les travailleurs frontaliers, des représentants ministériels et communaux, des experts thématiques, sur base d'une Charte de l'aménagement du territoire, élaborée de manière collaborative par les membres du groupe de travail réunis au sein d'un 'Policy Lab' qui a encadré les laboratoires régionaux (voir annexe IV). Pas moins de 12 réunions ont été organisées dans les quatre régions du pays auxquelles ont participé de nombreux élus et personnel des communes, ainsi que le SYVICOL. Un marathon national est venu clôturer le processus en juillet 2018, qui a abouti à des recommandations nationales et régionales.

A l'occasion du vote de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, s'est tenu un débat de consultation à la Chambre des députés. Un rapport de 142 pages et un questionnaire comprenant 24 questions élaboré par le Département de l'aménagement du territoire (ci-après DATer) a été transmis au SYVICOL qui a pris position par le biais de son comité en date du 26 mars 2018⁶.

A la suite des élections législatives du 14 octobre 2018, l'accord de coalition 2018-2023 prévoit que « *un nouveau programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) sera mis en œuvre sur base des recommandations issues de l'approche participative et citoyenne de 2018, en respectant le scénario de développement à trois agglomérations et en s'inscrivant dans une approche transfrontalière via le schéma de développement territorial de la Grande Région qui sera également finalisé* ». L'élaboration du nouveau PDAT devait donc concorder avec l'élaboration du Schéma de développement territorial de la Grande Région (SDT-GR), afin de les rendre complémentaires et cohérents. Le groupe de travail chargé de l'élaboration du PDAT s'est réuni à deux reprises au cours de l'année 2019 pour discuter de la transposition des recommandations citoyennes en objectifs territoriaux sectoriels du projet de PDAT, et les grandes lignes d'une nouvelle armature urbaine ont également été présentées, qui devaient avoir un « *faible impact sur les plans d'aménagement général (PAG) des communes* ».

Cependant, à partir de 2020, le groupe de travail a été mis à l'écart des travaux d'élaboration du projet de PDAT. Une consultation internationale « *Luxembourg in Transition* » a été lancée pour proposer des visions pour le développement territorial à l'horizon 2050, et un bureau d'études suisse a été engagé par le ministère pour élaborer la vision concernant le développement territorial à l'horizon 2035. La communication était essentiellement unidirectionnelle, le groupe de travail étant régulièrement tenu informé de l'état d'avancement de ces travaux, mais sans possibilité réelle d'y participer. La nouvelle armature urbaine devait être approuvée par le conseil de gouvernement à l'été 2020 en vue d'une mise en application immédiate sur les politiques sectorielles, et le SYVICOL s'était opposé à cette manière de procéder non conforme à la procédure d'élaboration du projet de PDAT prévue par la loi.

⁶ Prise de position du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, 26 mars 2018



Finalement, au mois de mai 2022, les différents chapitres de l'avant-projet de PDAT ont été transmis au fur et à mesure à titre confidentiel aux membres du groupe de travail, avec une demande d'un retour allant d'une semaine à quelques heures. Placé dans l'impossibilité de mener un travail d'analyse sérieux et approfondi des implications du projet de PDAT et de consulter ses membres, le SYVICOL s'est adressé par courrier du 16 mai 2022 à Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire dans lequel il a conclu à une absence de collaboration de la part du ministère et l'a informé que « *le SYVICOL ne saurait en aucun cas donner son aval à ce texte et qu'il émettra un avis circonstancié par rapport au projet de PDAT une fois saisi officiellement d'un texte définitif et complet* ».

Il est malheureux que la collaboration avec le ministère de l'Aménagement du territoire n'ait pas été poursuivie dans sa dernière ligne droite alors que, du point de vue du SYVICOL, le groupe de travail « chargé de l'élaboration du PDAT » n'en aura finalement eu que le nom. Il s'étonne d'ailleurs de ce que Monsieur le Ministre annonce la confrontation avec les communes, notamment les petites communes, comme étant l'issue inéluctable de la consultation sur le projet de PDAT avant même qu'elle n'ait commencé, et déplore que le secteur communal soit perçu comme une force d'opposition plutôt que comme une force de proposition.

Le positionnement du SYVICOL par rapport au projet de PDAT s'inscrit dans la continuité de ses prises de position antérieures dans le domaine de l'aménagement du territoire, notamment son avis sur les projets de plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » de septembre 2014, son avis du 18 septembre 2017 sur le projet de loi n°7065 ayant abouti à la loi modifiée du 17 avril 2018 ainsi que sa prise de position dans le débat de consultation à la Chambre des députés du 26 mars 2018.

Une portée juridique équivoque

Cette question est au centre des discussions depuis de nombreuses années, au détriment de la transparence et de la sécurité juridique. A l'occasion de la refonte de la loi modifiée du 30 juillet 2013 par le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire, qui avait été précipitée par les problèmes juridiques soulevés dans le cadre des projets de plans directeurs sectoriels, le Conseil d'Etat avait estimé dans son avis du 13 juin 2017 que la nature juridique du PDAT n'était pas clairement définie, et que s'il avait été dans l'intention des auteurs d'en faire un document contraignant, ils auraient dû définir le cadrage normatif du document en question dans le projet de loi. Dans la foulée, l'arrêt « Fischbach » de la Cour administrative du 13 juillet 2017⁷, a mis en avant l'absence de PDAT déclaré obligatoire sur base de la loi modifiée du 30 juillet 2013, l'absence de pouvoir normatif du PDAT de 2003 et son caractère obsolète.

Le projet de loi, qui prévoyait de donner une force contraignante au PDAT en matière de plan d'aménagement général (PAG), est donc amendé lors des travaux parlementaires de telle sorte que le PDAT est privé de caractère contraignant et constitue un document d'orientation des démarches du gouvernement et des communes. L'absence de caractère non contraignant du PDAT a été réaffirmée lors de la modification par le projet de loi n°7640 qui a modifié la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le commentaire de l'article 2 indiquant que « *non seulement la loi précitée du 17 avril 2018 ne prévoit plus de PDAT « contraignant », mais également n'instaure plus de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité des POS et*

⁷ Cour administrative, Arrêt n° 39294C du 13 juillet 2017



des PAG par rapport aux orientations du PDAT. De plus, le PDAT est un instrument avec une vision à long terme, qui ne peut, par la force des choses, prévoir l'ensemble des besoins pouvant subvenir à court et à moyen termes et nécessitant l'intervention d'une politique plus réactive en matière d'aménagement du territoire ».

La situation, du moins en théorie, semblait donc tranchée du point de vue étatique. Or, le projet de PDAT rouvre encore une fois le débat sur sa valeur contraignante, ce qui fera l'objet d'une analyse plus en détail au niveau des outils et mesures.

En pratique, en revanche, le SYVICOL s'est toujours montré réservé sur ce qu'il y a lieu d'entendre par « *oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes, y compris en matière d'élaboration des projets d'aménagement général*⁸ » ou « *est orientée par le programme directeur de l'aménagement du territoire*⁹ ». Tout dépend de l'interprétation donnée à cette formulation. Pour le ministère de l'Intérieur¹⁰, les PAG doivent s'orienter selon le PDAT et tenir compte des objectifs généraux de l'aménagement du territoire qui sont énumérés à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 avril 2018. Dès lors, si le projet de PAG ne correspond pas à ces objectifs, un refus d'approbation est possible. Or, vu son caractère général, la marge d'appréciation dont dispose le ministère de l'Intérieur est considérable. Du point de vue du SYVICOL, cela pose question dans le cadre du contrôle que le juge administratif serait éventuellement amené à exercer vis-à-vis de la décision ministérielle.

Il s'y ajoute que la commission d'aménagement se réfère, dans la première partie de ses avis sur les projets de PAG lui soumis, au PDAT ainsi qu'à l'armature urbaine, pour évaluer le potentiel de développement de la commune. Le SYVICOL salue néanmoins de ce point de vue l'effort de transparence réalisé par le ministère de l'Aménagement du territoire, qui joint systématiquement à son analyse la méthode d'appréciation du degré de centralité et d'accessibilité de la commune concernée. Cette transparence pourrait jouer également au niveau de la publication systématique des avis de la commission, et il faut d'ailleurs mentionner que les communes ont consenti de nombreux efforts au cours de ces dernières années en se montrant attentives aux recommandations de la commission d'aménagement.

Il résulte de ce qui précède que pour les communes, le PDAT ne semble pas avoir perdu de son caractère coercitif.

Cette problématique centrale n'est pas sans incidence dans la suite de l'analyse de l'actuel projet de PDAT qui est soumis à la consultation. A la page 198 du projet de PDAT, il est indiqué que « *Du vœu du législateur de 2018, un tel rapport d'opposabilité existe pour le PDAT et les projets d'aménagement général (...) et devra rester tel quel alors que le PDAT est un document adopté par le Conseil de gouvernement (qui selon la Constitution ne dispose pas de pouvoir normatif)* ». Si l'on s'en tient à ce qui précède, alors les seuils maximaux communaux d'artificialisation du sol définis à l'annexe II - les annexes faisant partie intégrante du PDAT selon l'article 5 de la loi, pourraient être appliqués comme base de référence par la commission d'aménagement respectivement par le ministère de l'Intérieur ce qui, aux yeux du SYVICOL, serait contestable.

⁸ Article 8, paragraphe 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

⁹ Article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

¹⁰ Voir la réponse à la question parlementaire n° 1902 du 19 février 2020 concernant l'autonomie communale



Un problème réel, bien qu'en partie mal posé

Le constat d'échec du PDAT de 2003 dressé par les auteurs est tout sauf une surprise. Les données macro-économiques avaient en effet rapidement montré que les prévisions de l'actuel PDAT, dont le projet remontait au mois de mai 1999, ont été largement dépassées par l'ampleur exceptionnelle de l'évolution démographique et économique du Luxembourg. La trajectoire amorcée aurait sans doute pu être corrigée par le biais d'une opérationnalisation du PDAT, mais celle-ci s'est concrétisée seulement 18 ans plus tard. Si le cadre législatif a évolué à trois reprises, les plans directeurs sectoriels qui sont, selon la loi, les instruments de mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire, n'ont été publiés qu'au mois de juillet 2021.

Mais là où la politique de l'aménagement du territoire a calé, les communes ont été en première ligne et elles ont eu à s'adapter à cette évolution démographique. L'exercice étant d'autant plus compliqué qu'elles ont dû procéder, sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à la refonte de leurs plans d'aménagement, sans disposer des outils promis par l'aménagement du territoire. Certaines d'entre elles ayant fait le choix d'attendre ont d'ailleurs accusé des retards conséquents dans la mise à jour de leur plan et en ont été pénalisées. Or, l'augmentation de terrains constructibles et de l'offre de logements a longtemps été la seule alternative offerte aux communes pour faire face à cette croissance exponentielle. Cette problématique est récurrente dans les programmes gouvernementaux pendant cette période : « *l'offre de terrains à bâtir et de logements ne parvient pas à satisfaire la demande. Ce sont avant tout les prix du foncier qui sont à la base de l'évolution rapide des prix des logements. Le premier objectif du Gouvernement sera de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles* »¹¹ ; « *Le constat reste inchangé : l'offre de logements et de terrains disponibles est largement insuffisante par rapport à la demande croissante* »¹².

Il est donc logique que les communes se soient développées pour répondre aux besoins des citoyens, et il serait quelque peu contradictoire de le leur reprocher aujourd'hui. On a pourtant le sentiment à la lecture du projet de PDAT, et à travers ses objectifs, que les communes sont désignées comme responsables des dynamiques actuelles de développement spatial qui ne correspondent pas au modèle théorique élaboré en 2003.

Or, si le problème que le projet de PDAT ambitionne de résoudre est réel, il est en partie mal exposé.

L'idée selon laquelle le territoire a besoin d'être développé mais également préservé ne fait plus débat. Dans un pays où le Jour du dépassement survient de plus en plus tôt et est le plus précoce d'Europe, la citation de l'économiste Kenneth E. Boulding résume bien la situation : « *celui qui dans un monde fini, croit à une croissance infinie, est soit un fou, soit un économiste* ». Le projet de PDAT a, certes, le mérite de mettre sur la table des questions centrales (question énergétique et de la politique d'approvisionnement et de production nationale, migration et dépendance à la croissance démographique future, coût du logement, accentuation de la congestion des axes

¹¹ Programme gouvernemental 2013-2018

¹² Accord de coalition 2018-2023



routiers, dégradation du milieu naturel), mais est-ce qu'il en tire les conséquences pour apporter une réponse opportune et adaptée à la hauteur de ces enjeux ?

Depuis 2010, seul Malte a connu une croissance démographique relative aussi rapide que celle du Grand-Duché. Même si le projet de PDAT constate que « *la croissance démographique actuelle entraîne un phénomène de dépendance à la croissance démographique future dont il importe de se défaire afin de trouver un rythme de développement soutenable et résilient* », il prend le scénario d'une croissance démographique à 1,2 million d'habitants en 2060, par ailleurs nécessaire pour viser l'objectif budgétaire à moyen terme, comme acquis. Les communes seules n'exercent pas ou peu d'influence sur la croissance observée au niveau national. Pourtant, l'augmentation constante de la population entraîne pour elles toujours davantage de défis en termes d'infrastructures collectives, de logement, de sécurité, de transports en commun, d'enseignement ou encore d'intégration sociale, pour ne nommer que quelques-uns de leurs domaines d'action.

Le projet de PDAT propose une stratégie jusqu'en 2050. Que se passe-t-il après ? Selon le projet de PDAT, « *le changement de paradigme en termes de planification territoriale serait atteint* ». Le développement serait « *basé sur la mixité des fonctions et la réutilisation des espaces déjà artificialisés* ». Cette vision semble quelque peu utopiste voire incantatoire.

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. Il salue la réflexion actuellement menée dans le cadre de « Luxembourg Stratégie » visant à anticiper les futurs possibles de l'économie luxembourgeoise. Il craint cependant que celle-ci n'arrive trop tard par rapport au calendrier du projet de PDAT, alors qu'elle doit livrer ses conclusions seulement au printemps 2023.

Ensuite, l'expérience a montré qu'il ne suffit pas de décréter un changement des modes de vie pour qu'il ait lieu. Le projet de PDAT procède un simple ripolinage de l'armature urbaine de 2003, basé sur le système des centres de développement et d'attraction. Or, l'inversion des tendances souhaitée à l'époque n'a pas eu lieu, notamment parce que les dynamiques de développement du territoire résultent aussi des décisions individuelles prises par les ménages et les entreprises. Comme le projet de PDAT le relève à juste titre, « *les citoyens et leur mode de vie sont l'élément crucial dans la transition écologique du territoire* ». Aujourd'hui plus que jamais, le choix résidentiel des ménages est surtout dicté par leur budget logement, et répond bien souvent à la question suivante : où est-ce que mes moyens me permettent de me loger ?

D'autres facteurs guident ce choix, comme la localisation des équipements et des services, de l'emploi, des infrastructures de transport, etc., qui est inhérent à chaque ménage en fonction de sa situation personnelle, mais le coût du logement est de loin le facteur prédominant et constitue la principale explication de la dynamique de croissance des communes plus rurales. Pourtant, c'est précisément là où le logement est le plus cher que devra se concentrer le développement futur du territoire, en termes d'emplois et de population. Ce constat est à mettre en parallèle avec les objectifs de réduction de l'artificialisation du sol et de la disponibilité foncière qui entraîneront un effet de renchérissement du foncier difficilement maîtrisable. Le SYVICOL redoute une aggravation de la crise du logement, mais aussi de la fracture socio-spatiale alors que les



ménages les plus aisés auront toujours le choix de s'installer où bon leur semble, ce qui ne sera pas le cas des plus faibles économiquement.

Dès lors, certaines affirmations comme « *il est à prévoir que les tendances en faveur d'un développement pérenne du télétravail ainsi que les nécessaires adaptations du secteur commercial face à la montée de plateformes numériques influenceront certainement les logiques de localisation des entreprises et, par extension, des ménages* » peuvent apparaître quelque peu naïves et superficielles.

Une vision concertée est une vision partagée

Aux yeux du SYVICOL, un nouveau PDAT apparaît comme nécessaire au vu des mutations territoriales intervenues. Il insiste cependant sur le fait que tout projet d'aménagement du territoire implique au moins deux niveaux administratifs : l'Etat et la commune.

Rappelons que les objectifs poursuivis par l'aménagement du territoire au niveau communal et national sont identiques : garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement durable de toutes les parties du territoire. Depuis toujours, le SYVICOL plaide en faveur d'une approche pragmatique, coordonnée et équilibrée entre d'une part les impératifs de l'aménagement du territoire au niveau national et d'autre part les priorités autour desquelles s'articule l'action communale en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Il est d'avis qu'un développement spatial du pays structuré ne peut être accompli que par le biais d'une politique d'aménagement du territoire qui prenne en compte et qui respecte les compétences des acteurs locaux, non seulement au niveau de la mise en œuvre de ses objectifs mais aussi au niveau de leur définition : une vision concertée de l'aménagement du territoire est une vision partagée.

Le projet de PDAT ambitionne « *de préparer le territoire aux futurs développements, qu'ils soient plus ou moins importants, en définissant une stratégie territoriale qui allie protection et mise en valeur du territoire et qui soit portée par le Gouvernement et soutenue par les communes* ». Les communes pourront d'autant plus s'approprier le futur programme directeur et partager ses objectifs, si elles ont contribué à le façonner.

L'expérience du SYVICOL dans le cadre du groupe de travail chargé de l'élaboration du PDAT n'incite pourtant pas à l'optimisme. Ce ressenti se confirme au fil de la lecture du projet de PDAT alors que les communes semblent reléguées au rang de simple exécutant de la politique d'aménagement du territoire décidée par le gouvernement : « *approche multisectorielle* », « *coopération intersectorielle* », « *approfondissement des pistes proposées pour les outils avec les ministères et administrations concernées* ». S'il vise très souvent les « *acteurs compétents* », les « *acteurs concernés* », les communes pourraient être mentionnées plus explicitement.

Certes, le projet indique que « *le nouveau PDAT, tout en ayant été élaboré dans le cadre de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et notamment ses articles 1^{er} et 5, ne remet pas en cause l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 2020 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Ainsi, la mise en œuvre des objectifs politiques, mesures et stratégies se fera dans le respect des différentes compétences sectorielles ministérielles et des compétences communales* », et il faut espérer que cela soit effectivement le cas.



Cependant, les avis et observations que les communes formuleront par rapport au projet de PDAT ont un caractère purement consultatif. Selon l'article 6 de la loi, le ministre établit un rapport des avis qui lui sont parvenus de la part des communes et sur base de ce rapport et de l'avis du Conseil supérieur, il propose au gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur, qui fait ensuite l'objet d'une déclaration du ministre au nom du gouvernement devant la Chambre. A strictement parler, le ministre n'est ni lié par cet avis, ni obligé de communiquer sur les suites qu'il y aura données.

Le SYVICOL appelle Monsieur le ministre à établir ledit rapport de synthèse de façon non seulement exhaustive, en tenant compte de l'ensemble des remarques et observations que lui présenteront les communes, mais aussi transparente, en entrant en contact avec les auteurs des avis pour les informer des suites y données. Il invite le gouvernement à prendre le temps de la concertation, tirer les conclusions de la consultation publique et ouvrir un vrai débat avec les communes, qui sont le principal acteur de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Un document d'orientation aux conséquences imprévisibles

Sur la forme, le projet de PDAT se caractérise par son absence de fil conducteur ce qui rend son analyse fastidieuse et nuit à sa cohérence. Le SYVICOL apprécie la mise à disposition d'une aide à la lecture qui donne un aperçu rapide et compréhensible du projet de PDAT, mais la mise à disposition d'un tableau synthétique reprenant chacun des objectifs politiques et leurs déclinaisons en lien avec les outils et mesures à mettre en œuvre, ainsi que le suivi et le monitoring en rapport avec chacun des objectifs, d'une part, et les stratégies territoriales appliquées aux espaces d'action, d'autre part, aurait sans doute été très utile.

Le projet de PDAT propose une nouvelle approche, pose deux questions, est soutenu par cinq orientations, développe quatre principes directeurs, définit trois objectifs et un objectif politique transversal, onze sous-objectifs, et dix-huit sous-sous-objectifs appliqués sur deux horizons temporels, une stratégie territoriale nationale et trois stratégies par type d'espace plus une pour le stationnement, deux différentes échelles, onze espaces d'action, et quatorze mesures quantifiables. Il résulte de cet amalgame une difficulté à dégager les éléments essentiels du projet de PDAT ainsi que la feuille de route du gouvernement dans la mise en œuvre opérationnelle de celui-ci.

Une autre difficulté réside dans les différentes échelles employées par projet de PDAT et l'armature urbaine :

- CDA d'importance européenne (Ville de Luxembourg)
 - CDA d'importance nationale : Esch-sur-Alzette et CDA Nordstad (Ettelbruck, Erpeldange-sur-Sûre, Diekirch)
 - CDA d'importance régionale : Clervaux, Differdange, Dudelange, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Vianden* et Wiltz
- *Vianden étant considéré comme une commune endogène en ce qui concerne les seuls maximaux d'artificialisation
- CDA régionaux hors agglomération : Clervaux, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Wiltz
 - Localités CDA



- Agglo-centre (armature urbaine) : Bertrange, Hesperange, Leudelange, Luxembourg, Mamer, Niederanven, Sandweiler, Steinsel, Strassen et Walferdange (10 communes)
- Espace urbain du Centre (PDAT) : Bertrange, Hesperange, Leudelange, Luxembourg, Mamer, Niederanven, Sandweiler, Steinsel, Strassen et Walferdange + Kopstal, Schuttrange et Contern (13 communes)
- Région Sud (armature urbaine) : Bettembourg, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Käerjeng, Kayl, Mondercange, Pétange, Rumelange, Sanem et Schiffange (11 communes)
- Ensemble urbain polycentrique transfrontalier du Sud (PDAT) = Région Sud
- CDA Nordstad (Ettelbruck, Erpeldange-sur-Sûre, Diekirch)
- Nordstad (armature urbaine): Bettendorf, Diekirch, Erpeldange-sur-Sûre, Ettelbruck et Schieren
- Ensemble urbain Nordstad (PDAT) : 5 communes Nordstad + Colmar-Berg, Bissen, Feulen et Mertzig
- 66 communes à développement endogène / communes endogènes / communes rurales : par défaut, l'ensemble des autres communes.

Or, la multiplication des échelles empêche la comparaison des données structurelles de manière objective. Sans vouloir entrer dans le détail des chiffres, le SYVICOL observe que le projet de PDAT se base intégralement sur un scénario que le STATEC a publié en 2017¹³ et sur l'instrument Raum+ après analyse des PAG de 89 communes sur 102. Une actualisation des données pourrait permettre d'affiner le modèle théorique proposé par le projet de PDAT.

Le langage et la terminologie utilisée par le projet de PDAT pose aussi question. En effet, sont très souvent employés le conditionnel « pourrait », « serait », « consisterait », les locutions « si possible », « dans la mesure du possible », et les tournures « piste d'intervention », « piste de réflexion », « piste intéressante », ce qui marque une simple hypothèse.

Le SYVICOL s'interroge également sur le calendrier du déploiement de ces mesures. Ainsi, la chronologie (page 19) prévoit que de nouveaux outils entreront en vigueur en 2028 pour une mise en œuvre lors la révision des PAG en 2029 et 2030 en vue d'une application progressive entre 2029 et 2035, que l'armature urbaine doit avoir produit ses effets, c'est-à-dire une concentration du développement, en 2035 puis qu'à partir de cette date les décisions seront prises « selon l'application de la nouvelle culture de planification territoriale », et qu'après 2050, il n'y a plus rien. Si l'on considère cette chronologie par rapport aux deux horizons temporels (pages 44 et 45) H2035, correspondant à une période de transition devant permettre de valider les outils et instruments nécessaires à la mise en œuvre des objectifs du projet de PDAT sur base des pistes d'action, parallèlement à la réalisation de projet-pilotes, et qu'à l'horizon H2050, « *les tendances en question seront progressivement inversées par la mise en œuvre des nouveaux outils législatifs et réglementaires, afin d'être applicables au plus tard à partir de 2050* », une mise au point s'impose.

Puisque le projet de PDAT constitue le projet du gouvernement validé en conseil et qu'il arrête, selon la loi, non seulement les orientations et les objectifs politiques mais aussi les mesures du gouvernement, le SYVICOL insiste sur une levée de ces contradictions et sur une clarification de ce qui est pour l'instant une simple déclaration d'intention. Ainsi, il s'agit de préciser, d'une

¹³ Bulletin n°3/2017 « Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060 » dans lequel le STATEC



part, de manière concrète et explicite quelles lois et/ou règlements, catégorisés par secteur, doivent être modifiés et dans quel sens et, d'autre part, d'indiquer le calendrier envisagé pour le déploiement de ces modifications, en sachant qu'une priorisation découlant de la hiérarchie entre les différents outils sera de toute évidence nécessaire. En effet, il convient d'éviter une énième modification de la législation sur l'aménagement communal avant l'adoption de nouveaux plans sectoriels respectivement une modification de plans sectoriels avant l'entrée en vigueur d'un plan national, etc.

Sur le fond, le projet de PDAT soumis à l'examen n'est, tout comme son prédécesseur, pas conçu comme un outil opérationnel mais il devra être mis en œuvre par des instruments. Une appréciation générale du projet de PDAT est dès lors d'autant plus difficile que l'on ignore même ce qui réalisable et ce qui relève de la simple hypothèse de travail. Ne sachant pas quels sont les tenants et aboutissants de la stratégie territoriale que le projet de PDAT ambitionne de concrétiser, il est difficile de prendre position de manière ampliative par rapport à ce dernier. 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 et de la faisabilité de certaines hypothèses. Par exemple, une modélisation des finances communales dans le sens souhaité par le projet de PDAT - aucune augmentation de la dotation globale n'étant a priori envisagée – aurait permis aux communes de mesurer davantage l'impact financier du projet de PDAT. Il s'y ajoute qu'en l'état, le projet de PDAT n'apporte d'ailleurs aucun élément et donc aucune garantie quant aux moyens qui seront mis à disposition au niveau de l'Etat pour concrétiser l'ambition portée par le projet.

Il insiste sur le fait que les communes, en tant qu'acteur essentiel du développement du territoire, devront être associées aux travaux d'approfondissement des pistes d'action identifiées par le projet de PDAT. La programmation devra se faire de manière collaborative, ce qui permettra de mettre en évidence les difficultés pratiques auxquelles les communes se verront inévitablement confrontées et ainsi de tenir compte de la réalité. L'expérience a démontré que l'approche technocratique n'était pas la plus adaptée, conduisant aux résultats que l'on connaît. Or, le projet de PDAT contient, à de nombreux points de vue, des idées recyclées des projets de plans directeurs sectoriels de 2014.

II. Eléments-clés de l'avis

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 à 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.

III. Remarques détaillées

Le projet de PDAT est divisé en six chapitres précédés d'une introduction, contenant chacun des informations éparses qu'il convient de regrouper dans un souci de cohérence et de compréhension du texte. Le SYVICOL concentrera son analyse sur les trois grands objectifs politiques du projet de PDAT et l'objectif transversal, en regroupant leur définition, leur mise en œuvre par les outils et mesures ainsi que leur suivi et monitoring, et dans une moindre mesure sur la stratégie territoriale nationale.

Les principes directeurs et objectifs politiques

Les principes directeurs et objectifs politiques du projet de PDAT appellent un certain nombre de questions fondamentales de la part du SYVICOL auxquelles il demande d'apporter des réponses.



Le chapitre 2 décrit plus amplement les principes directeurs qui ont guidé l'élaboration du projet de PDAT, qui sont au nombre de quatre :

- préparer la résilience du territoire ;
- garantir la cohésion territoriale, sociale et économique ;
- assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
- accélérer la transition vers la neutralité carbone du territoire.

Si le SYVICOL peut souscrire à ces principes, il s'interroge en revanche sur leur déclinaison en objectifs politiques. En effet, les auteurs du projet de PDAT n'établissent pas le lien entre les principes directeurs et les trois grands objectifs qui sont identifiés comme pouvant être mis en œuvre par le biais de différentes mesures quantifiables.

Comment les principes directeurs sont-ils traduits par les objectifs politiques ? Inversement, quels objectifs politiques correspondent à quels principes directeurs ?

La même critique peut être faite en ce qui concerne les trois grands objectifs politiques. Ainsi, le tableau page 42 reprend les trois grands objectifs qui sont censés être à la base des mesures - reprises dans le tableau page 43 - dont la mise en œuvre doit pouvoir être suivie à l'aide d'indicateurs. Or, la corrélation entre les sous-objectifs politiques (page 42) et leur déclinaison sur deux horizons temporels, 2035 et 2050 (pages 45 ; 49 ; 51) fait défaut, de même qu'entre les sous-objectifs politiques et les mesures. Il s'y ajoute enfin que les indicateurs devant permettre d'évaluer ces mesures dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT2023 ne se retrouvent pas au chapitre 6 qui y est consacré.

Le SYVICOL demande que pour chacun des principes directeurs et des objectifs politiques adoptés par le projet de PDAT, figurent de manière claire et compréhensible les sous-objectifs politiques pour 2035 et pour 2050 en découlant – le cas échéant, avec un renvoi à la politique nationale sectorielle pertinente (plan, stratégie ou programme) - ainsi que les mesures découlant de ces sous-objectifs avec mention des indicateurs qui seront surveillés dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT2023 pour évaluer leur mise en œuvre.

Une description des trois grands objectifs principaux et de l'objectif transversal, la gouvernance, est à lire aux pages 41 à 53. Auparavant, les auteurs expliquent que « *le PDAT2023 ambitionne d'anticiper les besoins infrastructurels tout en augmentant ainsi la sécurité de planification des diverses politiques sectorielles. Cette approche permet aux pouvoirs publics, étatiques et communaux, de mieux appréhender leurs démarches tout au long du processus de planification* » (page 42).

Or, précisément, cette sécurité de planification relève du vœu pieux étant donné que le PDAT n'est pas un outil opérationnel sur lequel les communes peuvent s'appuyer pour planifier leur propre développement. De cette approche prospective doivent d'abord émerger des actions concrètes pour constituer une base solide, et s'accompagner d'un certain réalisme pour permettre aux élus de voir clair dans la cohérence de leur politique d'aménagement avec celle de l'Etat et aussi sur le cofinancement de leurs projets.

A titre d'exemple, le SYVICOL s'interroge sur les futures infrastructures et équipements publics ayant un impact majeur sur l'organisation du territoire et l'utilisation du sol à développer conformément au projet de PDAT et à l'armature urbaine, ainsi que sur leur localisation. C'est



ce type d'information que l'on peut, raisonnablement, s'attendre à trouver dans un projet de PDAT qui entend limiter le développement d'équipements pouvant à l'avenir être financés par des fonds publics. Seule l'annexe IV montre le profil actuel de l'équipement communal des CDA. De manière générale, on constate que ceux-ci sont généralement bien dotés en infrastructures. Or, la question qui se pose est celle de savoir si, compte-tenu de la répartition du développement démographique et économique selon la nouvelle armature urbaine, ceux-ci seront à même d'absorber les « besoins de demain » découlant de la fonction d'approvisionnement de leur aire d'influence que le projet de PDAT leur attribue ? Le cas échéant, quelles sont les nouvelles infrastructures à construire respectivement les équipements et les services à déployer ?

Ce n'est que sur base d'un recensement précis tenant compte de cette répartition sur les deux horizons temporels que les communes pourront juger du bien-fondé de la stratégie territoriale nationale que le projet de PDAT entend mettre en œuvre. Or, même en poussant la lecture au chapitre 3 (pages 62 à 70) illustré par l'annexe I, les données structurelles – sur lesquelles nous reviendrons - ne permettent pas de justifier l'affirmation selon laquelle « *l'armature urbaine retenue par le PDAT2023 permet une planification prospective et garantit une sécurité de planification* ». Ceci ne peut être vérifié que sur base d'une analyse fondée permettant de vérifier pas remplies, il est peu probable que la nouvelle stratégie de développement territorial produise les résultats escomptés.

Objectif politique 1 : Réduction de l'artificialisation du sol

Cet objectif comprend plusieurs sous-objectifs qui relèvent de différentes politiques sectorielles. En ce qui concerne la **préservation et l'activation des surfaces forestières**, le SYVICOL constate que le projet de PDAT ne mentionne pas le programme forestier national datant de mai 2004, qui est en cours de révision, ni aucun objectif sectoriel. Puisque tant la partie législative – projet de loi n°7255 sur les forêts – que réglementaire dans ce domaine sont en voie de finalisation, le SYVICOL se demande si leur impact a fait l'objet d'une analyse territoriale dans le cadre du projet de PDAT.

Une lecture de la partie consacrée au maillage vert (page 59) ne permet pas de répondre à ces interrogations. Le SYVICOL se pose également la question de savoir comment seront définis et mis en œuvre les corridors de biodiversité et les ceintures vertes autour des agglomérations prévues par le projet de PDAT, et sur leur articulation avec les zones protégées existantes (Natura2000, ZPIN, etc.) ainsi que celles résultant du plan directeur sectoriel « paysages » (grands ensembles paysagers, zones vertes interurbaines, coupures vertes). Des corridors écologiques existent en effet déjà au niveau national, et le projet de plan national concernant la protection de la nature sur la période 2022-2030 prévoit d'étendre ce réseau, de nouveaux corridors ayant déjà été identifiés. Il donne à considérer que les comités de pilotage des huit zones Natura 2000 réparties sur le territoire ont pour vocation d'assurer une gestion durable de ces espaces multifonctionnels en y associant les acteurs locaux, communaux et régionaux, avec à terme l'objectif de connecter l'ensemble de ces zones. Cette approche régionale et multifonctionnelle est plébiscitée par les communes et pourrait servir d'exemple pour une coordination transversale des trois maillages projetés.

Concernant la **préservation des ressources en eaux superficielles et souterraines**, le SYVICOL demande des précisions par rapport à l'objectif H35 de « planifier dans le respect de l'eau » et à l'objectif H50 de « préserver la qualité de l'eau ». Dans la partie relative au maillage



bleu (page 58), il est indiqué que l'objectif H35 consiste à introduire davantage l'enjeu de l'eau dans les planifications urbaines. Sachant que les communes et leurs syndicats sont responsables des réseaux techniques d'approvisionnement en eau et que de nouvelles obligations seront introduites en ce qui concerne la qualité de l'eau par le projet de loi n°7995, le SYVICOL souhaite connaître les mesures envisagées à ce niveau. Des précisions quant aux mesures quantifiables respectivement quant aux objectifs sectoriels seraient nécessaires.

Il aurait d'ailleurs été intéressant de connaître les conséquences en termes d'infrastructures du poids voulu des espaces en 2050. Ainsi, l'augmentation de la population dans les trois agglomérations selon l'armature urbaine du projet de PDAT entraînera certainement le besoin d'augmenter la capacité respectivement de construire de nouvelles infrastructures d'approvisionnement et d'assainissement en eau. La problématique inverse se pose pour les communes endogènes en raison de la limitation du développement voulue par le projet de PDAT. Les articles 42(4bis) et 46(3) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau imposent en effet aux communes de disposer des infrastructures d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine et des infrastructures d'assainissement à hauteur de leur potentiel de développement résultant de leur PAG, et non de leur développement réel. Si les communes consentent des investissements coûteux pour adapter leurs infrastructures, elles risquent de se retrouver ensuite avec des ouvrages surdimensionnés et sous-utilisés dans le cas d'une limitation de leur potentiel de développement respectivement d'un reclassement de certaines zones en zone d'aménagement différé (ci-après ZAD).

Le sous-objectif le plus tangible est celui de la **réduction de l'artificialisation du sol à 0,25 ha par jour en 2035** suivant une réduction progressive de ~7 ha par an, pour tendre vers une **zéro artificialisation nette en 2050**. Pour parvenir à cet objectif, l'annexe II définit des seuils maximaux communaux d'artificialisation du sol. Une explication quant à l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol figure aux pages 71 à 75 du projet de PDAT, de même que les outils spécifiques envisagés (pages 212 et 213) et le suivi de l'objectif (page 240). C'est sur base de ces informations éparées que le SYVICOL partage les considérations suivantes.

A titre préliminaire, les auteurs indiquent que cet objectif politique s'inscrit dans les objectifs du Pacte vert et de la feuille de route de la commission européenne pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources datant de 2011. Il est vrai que la commission européenne a annoncé dans sa communication sur la Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 une initiative législative qui vient de faire l'objet d'une consultation publique et qui devrait aboutir à une proposition de loi au second trimestre 2023. Cette communication incluait sous le point « *limiter l'artificialisation des terres et l'imperméabilisation des sols grâce à une utilisation circulaire des terres* », la volonté que les Etats membres définissent des objectifs ambitieux en vue de réduire l'artificialisation nette des sols d'ici à 2030, à l'échelle nationale, régionale et locale, afin d'apporter une contribution mesurable à l'objectif de l'UE à l'horizon 2050.

Puisque le projet de PDAT s'inscrit dans un cadre résolument transfrontalier, il aurait été intéressant de comparer la trajectoire empruntée par nos voisins européens directs, et de voir quels moyens doivent être mis en œuvre pour y parvenir. Ainsi, en France, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 prévoit une réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces entre 2021 et 2031 par rapport à celle observée sur les dix années précédentes, et vise un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050. En Wallonie, le Schéma de Développement du Territoire wallon du 27 mai 2019, qui n'est cependant jamais



entré en vigueur et qui est en cours d'actualisation, envisageait un objectif de réduction de l'artificialisation du sol à 6 km²/an d'ici 2030 pour tendre vers 0 km²/an à l'horizon 2050. Enfin, en Allemagne, le Plan de protection du climat 2050 du 9 octobre 2019 et le Programme de protection du climat 2030 prévoient eux aussi une réduction de l'artificialisation du sol à 30 ha par jour en 2030, avec l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050.

Si le SYVICOL ne conteste pas la nécessité d'aller dans cette direction, il est cependant d'avis qu'il serait sage d'attendre la proposition qui sera faite au niveau européen, et de mettre ce temps à profit pour étudier ensemble avec les communes la mise en œuvre à court terme de mesures concrètes permettant de réduire la consommation foncière tout en continuant de développer des logements et des services, et d'associer à cette réflexion les propriétaires, les aménageurs et les promoteurs, car ce sont eux qui doivent en priorité intégrer la sobriété foncière dans leurs projets.

Il rappelle également qu'une initiative législative concernant la protection des sols et la gestion des sites pollués (projet de loi n°7237) qui prévoit des outils intéressants comme un plan national de protection du sol ou un registre d'information sur les terrains est au point mort à la suite de l'avis très critique du Conseil d'Etat. Dès lors, la prudence recommande de ne pas s'engager dès à présent dans un objectif chiffré, certes louable, mais dont les conséquences ne sont qu'effleurées, la principale étant une aggravation de la crise du logement. En effet, une politique de rationnement des terrains à bâtir via une limitation du potentiel de développement communal va contribuer, à travers un plafonnement de l'offre, à une hausse des prix des terrains à bâtir, favorisant la spéculation pour les propriétaires, et par ricochet une hausse des prix du logement.

Même si le projet de PDAT prend le soin de préciser que cet objectif ne remettrait pas en question les politiques poursuivies par le gouvernement concernant le soutien à la construction de logements, le SYVICOL doute fort de cette affirmation car dans les faits, moins de logements seront mis sur le marché. Cela va également à l'encontre de l'objectif recherché par le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, plus précisément en ce qui concerne l'impôt à la mobilisation de terrains, bien que celui-ci encourage la mobilisation des terrains dans les localités prioritaires, à savoir les trois agglomérations et les CDA, par une majoration du taux d'imposition. Les effets attendus laissent entrevoir une mobilisation des terrains mais plutôt à moyen terme, entraînant une artificialisation du sol qui peut être estimée entre 5 et 10 ans. Comme cette tendance n'est pas linéaire, on peut s'attendre à des différences importantes d'une année sur l'autre, ce qui est difficilement compatible avec la définition de seuils maximaux annuels.

Les quatre plans directeurs sectoriels primaires et les plans d'occupation du sol déjà approuvés pourront également être réalisés. D'après la lecture du SYVICOL, les surfaces constructibles nécessaires pour l'exécution de ces plans ne doivent pas être déduites du potentiel théorique de développement communal qui, lui, doit être exclusivement réservé au développement des communes. Fort heureusement, car rien que pour les zones prioritaires d'habitation (ci-après ZPH), leur construction reviendrait pour cinq d'entre elles à épuiser en une seule fois leur potentiel de développement de la commune calculé sur une période de douze années (la ZPH excédant ce potentiel de 1,48ha à 19,42ha). Néanmoins, même si ces surfaces ne sont pas décomptées du potentiel de développement communal, elles entraîneront en chiffres absolus une artificialisation du sol qui devra bien être prise en considération du point de vue statistique



et de la réalisation de l'objectif de zéro artificialisation nette). Or, quatre ZPH sont situées sur le territoire d'une commune à développement endogène.

Ceci illustre bien la problématique à laquelle sera confronté l'Etat, mais aussi et surtout les communes. Les constructions érigées sur les sols répondent à divers besoins : résidentiels, économiques, sociaux, environnementaux, etc. Dès lors, l'utilisation des terres équivaut toujours à un arbitrage entre différents intérêts, le transport, l'énergie, le logement, les loisirs pour ne citer qu'eux. Cet arbitrage risque d'être d'autant plus difficile à réaliser pour les élus locaux dans le cadre du PAG que les surfaces disponibles seront rares. Or, c'est précisément ce juste équilibre qui garantit la qualité de vie des habitants.

En ce qui concerne les besoins en logement, le SYVICOL se pose la question de la couverture de ces derniers. D'après l'étude Raum+, les besoins en logement seraient assurés puisque :

Abbildung 21: Verteilung der Wohnflächenreserve nach Raumtypologie

Raumtypologie	Anzahl	Fläche [ha]	Wohnkapazität (max)	m ² pro Einwohner	Die Wohnkapazität (max) deckt den Bedarf für x Jahre
Agglo Centre	2.248	913	47.488	48	23,0
Région Sud	1.605	495	22.149	29	12,1
Nordstad	519	169	6.700	71	24,0
CDA	1.888	521	17.699	87	27,0
Eigenentwicklungsgemeinde	7.425	1.634	47.543	110	71,2
Gesamtergebnis	13.685	3.732	141.579	63	25,7

Ainsi, selon les chiffres du ministère, sur les 3.732ha disponibles, 141.579 unités de logement pourraient être construites (avec une certaine moyenne en m²) afin d'y loger environ 300.000 habitants. Ce potentiel foncier pour l'habitat est en théorie suffisant jusqu'en 2048 (annexe III – diagnostic du développement territorial). Sachant que le scénario envisagé prévoit une augmentation de la population de 380.603 habitants (1^{er} janvier 2022 : 645.397 – 1^{er} janvier 2050 : 1.026.000), combien d'unités de logement incluant une artificialisation du sol pourraient être construites et pour combien d'habitants sur les 2556ha disponibles jusqu'en 2050 ?

La définition de seuils communaux maximaux d'artificialisation du sol implique par définition des restrictions au potentiel de développement défini par les communes dans leur PAG. Par hypothèse, aucune ZAD n'est comprise dans le potentiel foncier disponible de sorte que, dans la réalité, une levée du statut de cette zone n'a quasiment plus de chance d'intervenir. La méthode employée n'est ici pas sans rappeler la première version du PDS « logement », qui imposait des potentiels de croissance en fonction d'une division du territoire entre communes prioritaires et communes complémentaires, obligeant celles dont le potentiel de croissance du nombre de logements dépassait le pourcentage maximal défini sur une période de 12 ans à reclasser les terrains. Un grand nombre des observations faites par le SYVICOL dans le cadre



de son avis sur le projet de PDS « logement » restent donc d'actualité, et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'analyse de l'armature urbaine.

La matrice n'est plus le nombre de logements constructibles, mais le nombre d'hectares nouvellement artificialisés. L'annexe II explique la méthodologie utilisée pour définir les seuils, qui se décompose en quatre étapes. Le potentiel de développement défini dans les PAG communaux (sur base de 89 ou 102 PAG ?) a été globalisé, pour ensuite être redistribué sur l'ensemble des communes selon l'armature urbaine du projet de PDAT. Cette répartition se fait dans un premier temps en fonction des croissances théoriques de la population et de l'emploi suivant les cinq typologies de territoires retenues par le projet de PDAT. Puis des seuils de densité de construction résidentielle ont été pris en compte : 60 logements/ha pour l'Agglo Centre et la Région Sud, 40 logements/ha pour la Nordstad, 30 logements/ha pour les CDA d'importance régionale et 15 logements/ha pour les communes endogènes. Le SYVICOL se demande comment ces densités ont été déterminées alors que le projet de PDAT, s'il mentionne à plusieurs reprises des « densités minimales » ou « limites de densité » (voir le chapitre stratégies territoriales et l'objectif 2 « *densification adaptée des localités à caractère rural et urbain* »), n'indique aucun chiffre. On peut seulement lire page 240, que « *les densités de construction seront adaptées aux contextes des localités, qu'elles soient urbaines ou rurales* ». Le SYVICOL insiste pour que ces seuils de densité de construction soient définis en étroite concertation avec les communes. Il ne peut être question que de valeurs minimales ou maximales afin de respecter les compétences des communes en matière d'aménagement communal.

Si l'approche statistique utilisée pour définir ces seuils semble davantage scientifique et objective, elle repose néanmoins entièrement sur une composante théorique, les projections de croissance à un niveau national, et ne tient pas compte du potentiel de développement réel défini par chaque commune via son PAG. Cette approche diverge de l'aménagement communal qui, lui, accompagne l'évolution de la population et des activités, faisant craindre au SYVICOL un blocage du développement communal.

Le SYVICOL est d'avis que les seuils proposés devront être revus à la lumière des avis des communes dans le cadre de la procédure de consultation. Deux éléments pratiques devraient également être pris en considération dans la future discussion. En effet, la construction ne se fait pas uniquement par la consommation de nouveaux terrains, mais également par la reconstruction de terrains déjà artificialisés. D'après l'étude Raum+, cela concernerait 1600ha de surfaces constructibles au niveau national, la part des reconstructions par rapport à la consommation de nouveaux terrains étant d'ailleurs en augmentation ces dernières années. Or, toutes les communes ne possèdent évidemment pas les mêmes potentialités pour procéder à des reconstructions. C'est d'ailleurs principalement en milieu urbain ou péri-urbain où se situent les anciennes friches industrielles que le potentiel de reconstruction est le plus abondant. En milieu rural, les bâtiments ou exploitations agricoles délaissées ou non exploitées recèlent un fort potentiel mais leur réaffectation ou transformation est très souvent bloquée par des considérations environnementales. De ce point de vue, l'établissement d'un inventaire des terrains artificialisés non utilisés par l'Etat constituerait un instrument efficace en vue de connaître précisément le potentiel de reconstruction sur des terrains déjà artificialisés.

Un deuxième élément à prendre en considération est la localisation du potentiel constructible, en croisant les seuils maximaux théoriques d'artificialisation de chaque commune par rapport au



potentiel de développement réellement défini par celle-ci. Si ce point fera sans doute l'objet de développement plus précis de la part des communes, le SYVICOL cite ici un extrait du rapport de 2018 sur le diagnostic du développement territorial : *« Il apparaît que de nombreux CDA présentent des valeurs très modestes, parmi lesquels Vianden, Grevenmacher, Remich, Ettelbruck ou Diekirch. En l'absence d'une reclassification de terrains en zones constructibles pour l'habitat (ou en cas d'une impossibilité de l'étendre dans certains cas, notamment pour des raisons topographiques), il est probable que ces CDA soient, à terme, relégués à des positions inférieures dans la hiérarchie des communes du pays et perdent ainsi leur statut de centres-relais d'approvisionnement en services et commerces au profit d'autres communes. Force est de constater également que cette carte semble rentrer en contradiction avec la stratégie nationale d'aménagement du territoire basée sur le scénario 3, qui ambitionne que l'AggloSUD et l'AggloNORD captent 25% du total de la croissance de la population d'ici à 2030. En l'état actuel des choses, et sans reclassification de terrains en zones résidentielles, il semblerait que ces scénarios ne soient tout simplement pas tenables. A l'inverse, des communes rurales présentant de faibles densités résidentielles semblent dotées d'un fort réservoir de terrains résidentiels, et donc de logements pouvant potentiellement être construits, à l'image de Wintrange, Parc Hosingen, Winseler ou Esch-sur-Sûre. Les CDA de Wiltz et de Clervaux bénéficient également de fortes réserves foncières pour l'habitat, mais qui ne sont pas nécessairement situées dans les localités centrales de ces communes. En conséquence, elles peuvent être rapprochées des communes rurales à fort potentiel de développement précédemment citées. Mersch et Echternach, quant à elles, disposent de réserves pour renforcer leur polarité relative à l'avenir ».*

Mais au-delà du concept et de la méthode, la question centrale est celle de savoir à quoi vont servir ces seuils ? La réponse est délicate, tant il est difficile de déchiffrer la véritable intention des auteurs.

On peut lire page 72 du projet de PDAT que *« ces seuils maximaux par commune n'ont pas de valeur contraignante mais constituent une base d'orientation pour les acteurs étatiques et communaux en vue de tendre progressivement vers la mise en œuvre du double objectif précité »*. On lit également page 44 que *« la stratégie de développement territorial du PDAT2023 ne pourra arrêter, influencer ou conditionner des projets et des planifications en cours »*, ce qui est notamment le cas avec les projets de construction en cours de planification et d'exécution ou le potentiel de développement défini dans les PAG communaux. En revanche, il est indiqué page 75 que *« les modifications des PAG peuvent toujours être réalisées mais devraient s'inscrire dans l'optique de la réduction progressive de l'artificialisation du sol »*, ce qui laisse sous-entendre que toute modification du PAG en vue d'étendre le périmètre d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation ou de lever le statut d'une ZAD serait impossible. Enfin, on peut lire dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT que *« les indicateurs sur le taux d'artificialisation du sol seront produits à intervalles réguliers afin d'observer dans quelle mesure les communes respectent les seuils maximaux annuels qui leur seront soumis »*.

Le SYVICOL en déduit que ces seuils n'ont qu'une valeur indicative, du moins pour le moment et sous réserve de la problématique évoquée dans la partie générale en ce qui concerne la valeur juridique du PDAT. En effet, une fois le projet de PDAT adopté, une commune qui souhaiterait procéder à une modification ponctuelle de son PAG dans le sens mentionné ci-dessus risquerait de se voir opposer un refus au motif tiré de sa contrariété avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire...



Il semble en revanche acté que le projet de PDAT vise à les rendre contraignant pour l'avenir, plusieurs pistes étant évoqués en ce sens. Tout d'abord, la possibilité d'introduire un document d'urbanisme national qui instaure un rapport de compatibilité avec les PAG, « *pour des thèmes tels que l'établissement d'une densité moyenne minimale ou le fait de devoir s'intéresser en premier lieu aux disponibilités foncières mobilisables* » avant une extension (page 198). Or, les prescriptions relatives au degré d'utilisation du sol sont prévues par le règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui laisse le soin aux communes de déterminer ces valeurs dans leurs PAG, sous réserve de définir des valeurs maxima. Le SYVICOL met en garde contre de nouvelles prescriptions 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.

Concernant les disponibilités foncières, le projet de PDAT envisage de limiter le potentiel de développement communal à douze ans (page 212-213) : « *Pour rendre l'armature urbaine du PDAT2023 plus effective, une piste intéressante pourrait consister à limiter le potentiel de développement démographique et économique aux surfaces constructibles nécessaires pour les douze années suivant la modification du PAG, exception faite de l'identification de surfaces constructibles nécessaires pour assurer l'exécution des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Les zones constructibles restantes pourraient alors être superposées d'une zone d'aménagement différé (ZAD). La définition du potentiel nécessaire devrait se baser sur les seuils maximaux par commune définis dans le cadre de l'armature urbaine. Ainsi, une commune disposant d'un potentiel trop important soumettrait le surplus de potentiel à une ZAD tout en priorisant les localités présentant une bonne accessibilité et une bonne centralité et en respectant le principe du développement concentrique et cohérent. Selon toute vraisemblance, un tel système suppose, d'une part, une modification législative afin de prévoir une procédure applicable en l'espèce et, d'autre part, la nécessité de prévoir un rapport de compatibilité entre les seuils théoriques maximaux d'artificialisation du sol et les PAG des communes* ». Cette idée n'est pas sans rappeler la première version du PDS « logement », qui imposait aux communes un potentiel de croissance arbitraire.

Les seuils maximaux par commune constitueraient dès lors le point de départ pour le calcul d'un potentiel de développement - maximal - de la population et de l'emploi sur une période de douze années (X années multipliées par le seuil maximal), ce qui correspondrait approximativement à l'échéance de 2035. Il faut en déduire qu'un nouveau potentiel serait disponible pour la période de 2035 à 2050. Rappelons ici que les terrains couverts par une ZAD sont déjà exclus du calcul du seuil d'artificialisation, qui ne concerne donc que des fonds constructibles. Un terrain aujourd'hui superposé d'une ZAD serait *de facto* inconstructible, ce qui est contraire au principe même de la ZAD de constituer des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme. Pour le SYVICOL, cela revient à remettre en cause de manière rétroactive les PAG, qui sont le cœur de la politique d'aménagement communal, et s'oppose à ses objectifs prévus à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ayant trait notamment à la mise en valeur harmonieuse et au développement durable de toutes les parties du territoire communal.

Le projet de PDAT envisage donc de superposer les zones constructibles excédentaires, donc dépassant le potentiel de développement théorique de la commune, d'une ZAD. Plusieurs remarques peuvent être formulées ici : outre la contradiction avec les objectifs et missions



assumés par les communes dans le cadre de l'aménagement communal, qu'elles doivent pouvoir librement exercer, cela s'analyserait comme une sanction pour les communes dont le potentiel de développement réel excède le potentiel de développement théorique. Si pour les propriétaires les fonds ne perdent pas leur affectation *per se*, la superposition d'une ZAD pourrait toutefois s'analyser comme la perte d'une chance car leur constructibilité ne serait pas seulement différée dans le temps mais quasi-inexistante, compte-tenu de l'objectif national de zéro artificialisation. Les communes devront s'efforcer de trouver des solutions avec les propriétaires, même si le projet de PDAT semble émettre l'idée que le mécanisme du transfert des droits de développement soit une partie de la solution. En tout état de cause, l'Etat devra assumer lui-même la responsabilité financière de ses décisions politiques et le SYVICOL réclame un engagement formel en ce sens.

Le SYVICOL 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, et qui serait alimenté par les plus-values générées par le changement d'affectation des parcelles (pages 234 et 235). Toutefois, il donne à considérer que compte-tenu de l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol, une modification future des PAG en faveur du reclassement d'un terrain est quasiment exclue de sorte que la source de ce fonds risque d'être vite tarie. De même, le projet de loi n°7139 a abandonné l'idée d'une taxe de création sur la valeur ajoutée (« Wertschöpfungssteuer ») liée à un contrat d'aménagement au profit de servitudes, qui risquent plutôt d'ouvrir droit à indemnisation que le contraire.

Ensuite, le potentiel de développement théorique d'une commune ne reflète pas une situation concrète : tant que rien n'a été construit sur un fonds, il n'y a pas d'artificialisation. On risque donc de superposer une zone constructible par une ZAD, alors que celle-ci pourrait être développée sans excéder le potentiel de développement théorique, tant que les autres fonds ne sont pas bâtis. Le potentiel de développement théorique est un dispositif qui manque de souplesse et de réactivité et qui ne permet pas de s'adapter au développement réel de la commune. A cette difficulté vient s'ajouter celle de la délicate question du choix des fonds à superposer, des modifications subséquentes du PAG, etc.

Ce raisonnement n'est pas remis en cause par les projets de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements et n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le premier ne garantit pas la construction de logements sur les fonds constructibles, puisque le propriétaire peut choisir de s'acquitter de l'impôt. Il en va de même pour le second, puisqu'au terme de la servitude déterminant un créneau temporaire de construction, les fonds non construits seront superposés par une ZAD... Dès lors, le risque de voir des enclaves non construites au centre des villages n'est pas écarté.

Enfin, le SYVICOL se pose la question de savoir ce qui va être décompté de ce potentiel de développement. Il semblerait que ce soit la surface d'artificialisation nette du sol, qui n'a encore fait l'objet d'aucune définition légale. On peut cependant se référer à l'encart page 48 du projet de PDAT. D'après celui-ci, un parc ou un jardin par exemple serait considéré comme une surface artificialisée, tout comme un potager collaboratif, une pelouse, etc.



Le projet de PDAT propose encore une gestion commune des potentiels de développement à l'échelle intercommunale ou régionale (page 78) : « *Dans la pratique, l'attribution quantitative des seuils maximaux d'artificialisation nette du sol pourrait être définie à l'échelle intercommunale, voire régionale. Ainsi, plusieurs communes pourraient définir des stratégies de développement territorial communes et répartir ce seuil à une échelle intercommunale. Elles pourraient aussi s'associer pour développer un projet commun d'une envergure dépassant le potentiel d'une seule commune* ». Le SYVICOL craint que cette proposition n'entraîne une concurrence entre les communes, accentuant les fractures territoriales en opposant les projets entre eux. Certaines communes disposeront ainsi de plus de marge, du fait d'un potentiel de développement plus important, tandis que d'autres devront renoncer à des projets. Paradoxalement, celles qui sont le plus artificialisées seront avantagées, puisque leur potentiel de départ est plus élevé. Une telle approche ne peut reposer que sur la volonté des communes de travailler ensemble, par exemple en réattribuant un potentiel de développement non utilisé entre communes, mais ne peut absolument pas être imposée par les autorités nationales.

Un dernier outil dont l'introduction est envisagée est celui du mécanisme du transfert des droits de développement (ci-après TDR). Celui-ci consiste en un démembrement du droit de propriété, dont le droit de développer, qui peut être séparé du fonds et transféré à un autre fonds de façon à augmenter son potentiel constructible tout en restreignant les potentialités de développement du fonds initial. Selon le projet de PDAT, il est envisagé de recourir à ce dispositif « *à l'intérieur d'une commune, entre communes ou au niveau national* » (page 213). Le SYVICOL se réjouit de constater que le projet de PDAT indique que « *dans la phase qui suivra l'approbation et la publication du PDAT, il s'agira d'affiner et de préciser le mécanisme des TDR avec tous les acteurs concernés pour analyser une éventuelle application au Luxembourg* ». Il va de soi que parmi les acteurs concernés, les communes devront être impliquées.

Si ce dispositif peut a priori paraître intéressant, il devra être soumis à une analyse SWOT démontrant son efficacité potentielle, sur base des conditions suivantes :

- l'identification des zones émettrices et réceptrices doit être faite par les communes, éventuellement en y associant d'autres acteurs ;
- l'intensification possible de l'utilisation du sol dans les zones réceptrices doit être déterminée par les communes, éventuellement en y associant d'autres acteurs.

Pour le SYVICOL, ce dispositif est à envisager avec prudence, dans la mesure où il risque également d'entraîner dans son sillage une augmentation généralisée des prix du foncier dans les zones réceptrices.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le SYVICOL est d'avis qu'il est prématuré de s'engager sur l'atteinte d'un objectif de zéro artificialisation nette, mais que les efforts doivent être intensifiés dès à présent en vue de réduire l'artificialisation des sols. L'étude sur le diagnostic territorial de 2018 est encourageante dans la mesure où elle montre que l'utilisation du sol s'est faite de manière plus efficace sur la période récente grâce à une utilisation plus dense de l'ensemble du sol artificialisé, indiquant une densification du tissu artificialisé existant. Le SYVICOL se rallie à l'idée qu'il faut exploiter au maximum le potentiel des terrains déjà artificialisés, et utiliser la ressource foncière de la manière la plus efficiente et efficace possible.

De ce point de vue, mieux connaître l'état des sols permettrait de préserver les sols présentant les meilleures qualités du point de vue écosystémiques, et de mobiliser ainsi en priorité les



terrains qui sont déjà dans un état moins favorable. De même, un inventaire des surfaces artificialisées permettrait d'orienter la mobilisation vers ces terrains afin d'optimiser le potentiel de reconstruction, éventuellement par le biais d'une imposition plus élevée.

D'autres pistes plus ou moins concrètes avaient été évoquées dans le cadre des travaux préparatoires au projet de PDAT, cette liste n'étant pas exhaustive :

- mesures d'arrondissement du tissu urbain : en effet, il faut consommer moins d'espace pour créer de la continuité urbaine ;
- densification de l'habitat, surélévation ;
- utilisation multifonctionnelle des surfaces ;
- nouvelles formes de constructions ;
- construction de parkings écologiques.

L'ensemble de ces propositions pourraient être activées, tout en laissant aux communes une marge de manœuvre pour les déployer. Le ministère pourrait ainsi mettre à la disposition des communes et des professionnels une boîte à outils présentant différentes mesures en vue de limiter l'artificialisation des sols qui pourraient être mises en œuvre rapidement. De nombreuses initiatives en ce sens existent chez nos voisins européens dont nous pourrions nous inspirer. Un guide présentant des bonnes pratiques au Luxembourg ou à l'étranger pourrait également être publié, par exemple pour sensibiliser les citoyens au concept de la sobriété foncière afin de faciliter l'acceptation de projets plus denses. Le *Planungshandbuch - Guide pour une meilleure qualité urbaine* - édité en avril 2021 constitue un très bon exemple, mais le thème de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espace n'y est que brièvement abordé (fiche A1). La CIPU pourrait jouer le rôle de multiplicateur auprès des communes, et le SYVICOL est prêt à travailler en ce sens avec les autorités compétentes.

Objectif politique 2 : Concentration du développement aux endroits les plus appropriés

Cet objectif a pour élément central la nouvelle armature urbaine, qui doit permettre la mise en œuvre des principes clés de l'aménagement du territoire, à savoir le développement polycentrique et la déconcentration concentrée.

Ici aussi, le projet de PDAT propose une série de sous-objectifs et de sous-sous-objectifs sur les deux horizons temporels ainsi que des mesures qu'il est difficile de mettre en relation. Le SYVICOL insiste sur un regroupement de ces objectifs dans un tableau synthétique intégrant l'ensemble des informations relatives à cet objectif : les sous-objectifs (pages 45 et 46), les mesures quantifiables (page 43), les stratégies pour le mettre en œuvre (pages 62 à 70), les outils et mesures envisagés (pages 214 à 217) et le suivi et le monitoring (pages 241 à 244).

Il convient également de préciser que l'objectif premier de réduction de l'artificialisation du sol doit, selon le projet de PDAT, contribuer également à la mise en œuvre de cet objectif politique à l'horizon 2035 par le biais d'une révision et adaptation de la disponibilité foncière dans les PAG en fonction de l'armature urbaine.

L'objectif doit être atteint en premier lieu par un maintien et un renforcement de **l'armature urbaine**. Les orientations stratégiques retenues par les auteurs posent question tant au niveau des concepts que de leur réalisation pratique. Le SYVICOL analysera ainsi l'armature urbaine



révisée telle que proposée par le projet de PDAT avant de s'intéresser à ses effets sur le développement futur des communes.

Le projet de PDAT maintient les trois composantes majeures de la structure de l'armature urbaine selon le PDAT de 2003, en y apportant quelques retouches.

Ainsi, les trois types de CDA sont maintenus et rebaptisés en CDA d'importance européenne (Ville de Luxembourg), CDA d'importance nationale (Esch-sur-alzette et la Nordstad) et CDA d'importance régionale (Clervaux, Differdange, Dudelange, Echemach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Vianden et Wiltz). Les deux CDA d'Ettelbruck et de Diekirch sont fusionnés au sein d'un CDA Nordstad qui inclut la commune d'Erpeldange-sur-Sûre. Un nouveau CDA est également désigné, celui de Mondorf-les-Bains.

Le CDA fait l'objet d'une nouvelle définition (page 65) et est désormais défini au niveau de la localité, ce qui entraîne deux conséquences. D'une part, le développement sera concentré sur la ou les localités à caractère urbain de la commune CDA, ce qui rappelle les espaces prioritaires d'urbanisation projetés dans le PDS « logement ». Pour le SYVICOL, il faudrait néanmoins tenir compte d'un facteur multiplicateur au niveau de la croissance des localités satellites plus rurales d'une commune CDA, et du fait que tout le potentiel de développement ne pourra sans doute pas être absorbé par la ou les localités principales. Ceci dépend surtout de la configuration des différentes localités qui composent une commune, et celles-ci sont les mieux placées pour déterminer, de manière pragmatique, comment ce développement se répartit sur leur territoire. C'est ce qu'elles font dans le cadre de l'étude préparatoire au projet d'aménagement général avec le concept de développement, qui inclut un phasage de développement urbain, articulé autour d'un ou de plusieurs scénarios de développement exécutés en trois phases (court, moyen et long terme) ainsi que la détermination d'un ou de plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation. En outre, les localités non prioritaires resteront isolées en termes d'offres de services, ce qui induira des déplacements supplémentaires des habitants vers les localités urbaines.

D'autre part, et comme l'armature urbaine serait à mettre en œuvre dans le cadre des finances communales, notamment via le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), le projet de PDAT envisage une modification afin de redistribuer les dotations au niveau de la localité et non plus de la commune (page 67). Outre le fait que cela ne paraît pas opportun, le SYVICOL a déjà eu l'occasion de signaler que cette proposition se heurte au principe de l'autonomie financière des communes, qui sont libres d'affecter l'enveloppe budgétaire reçue comme elles l'entendent.

Le rôle des CDA est également revu (page 67) : « *le rôle principal d'un centre consiste à garantir l'approvisionnement de son aire d'influence (Daseinsvorsorge). Pour assurer cette fonction, le degré des équipements et services, publics comme privés, doit être élevé, d'où l'importance de sa masse critique* ». Ils devront ainsi bénéficier d'une accessibilité renforcée du point de vue des transports publics, qui serait couverte par le plan national de mobilité (PNM20235) d'après le projet de PDAT. L'offre de services et équipements est différenciée selon le type de CDA (pages 68 et 69). Comme pour les infrastructures, des précisions quant aux équipements qui seront nécessaires pour parvenir à cet objectif ainsi que sur la déconcentration des services publics auraient été les bienvenues. L'aire d'influence des CDA ne se limite pas seulement à cette fonction d'approvisionnement puisque le projet de PDAT indique que « *les refontes ou les modifications substantielles des plans d'aménagement général doivent également être abordées* ».



de manière intercommunale », tout en précisant que « *l'instrument des conventions de coopération territoriale État-communes constitue à cet effet un moyen mis à disposition des communes et de l'État pour mener des telles concertations* ». 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 composent, il insiste sur le fait que de telles initiatives doivent demeurer du ressort communal.

Enfin, le projet de PDAT envisage un « *renforcement du rôle des CDA dans le cadre des finances et investissements publics à impact territorial* » (page 214). En effet, le déblocage de réels moyens budgétaires sera nécessaire pour alimenter la dynamique souhaitée pour les CDA, qui devront investir massivement pour se développer. Le projet de PDAT reste très évasif quant aux intentions des auteurs à ce sujet, précisant simplement que « *l'implémentation des outils proposés par le PDAT2023 est ainsi soumise à une évaluation préalable, outil par outil, de l'impact financier. Ces études seront réalisées en concertation étroite avec le Ministère des Finances et constitueront un élément nécessaire dans la prise de décision lors de la mise en œuvre des outils susvisés* ». Il est vrai que l'actuelle répartition du FDGC a pu faire l'objet de critiques pour favoriser outre-mesure le CDA d'ordre supérieur et insuffisamment les CDA d'ordre moyen et les CDA régionaux. Or, dans le système actuel, les gains des uns se font automatiquement aux dépens des autres.

Le SYVICOL insiste pour que le projet de PDAT fasse preuve de transparence sur ce sujet car faute de visibilité, les communes ne peuvent pas déterminer l'impact financier de la nouvelle armature urbaine sur leurs finances communales. Il s'agit notamment de savoir si des fonds supplémentaires seront alloués. Le SYVICOL serait plutôt en faveur d'une récompense des communes CDA pour leur fonction d'accueil du développement, comme évoquée par le projet de PDAT (page 236).

L'armature urbaine est complétée par trois agglomérations, l'Agglo-centre, la Nordstad et la Région Sud. Enfin, les communes à développement endogène sont, par défaut, toutes les autres communes.

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 et timidement renouvelé par le projet de PDAT n'a pas vécu. On peut d'ailleurs lire dans le PDAT de 2003 que « *en dehors de cette classification en trois types de centres à l'échelle nationale, il existe un nombre considérable de centres plus petits et au rayonnement plus modeste, mais remplissant également des fonctions importantes d'approvisionnement au niveau local, communal ou intrarégional. Selon leur localisation géographique, ces centres peuvent être appelés à figurer comme pôles de développement 'relais' ou comme centres de délestage. Il revient aux plans directeurs régionaux d'en évaluer plus précisément les fonctions et potentialités et d'affiner ainsi les orientations du programme directeur* ». Ce constat est encore plus vrai aujourd'hui : des polarités de plus petite importance, mais qui jouent un rôle important pour les territoires qu'elles desservent, se sont encore développées. Pourtant, le projet de PDAT élude cette problématique (page 32). Pour le SYVICOL, elles pourraient jouer un rôle de soutien des CDA selon un principe d'équité territoriale, et cette question mériterait d'être abordée avec les villes et communes afin de la traduire au sein de la structure territoriale.



Le scénario « développement organisé et harmonieux » proclamé en 2018 comme le scénario de référence du développement territorial au niveau national préfigurait déjà de ce que serait quatre ans plus tard la nouvelle armature urbaine : concentrer la croissance démographique et économique à 2/3 dans les trois grands pôles urbains, stabiliser l'évolution des communes périurbaines, modérer considérablement l'évolution démographique et repenser la vocation économique des communes rurales. Dans sa prise de position subséquente dans le cadre du débat à la Chambre des Députés, le SYVICOL avait souligné que « *la mise en place du scénario 3 précité ne doit se faire qu'à la condition de ne pas entraver de manière déraisonnable le développement des communes rurales et de leur laisser une certaine marge de manœuvre dans leur planification* ».

Si les auteurs n'ont pas voulu récompenser les communes endogènes qui ont connu une évolution supérieure à ce qui a été envisagé à l'époque, on ne peut pas non plus tout simplement ignorer l'évolution territoriale intervenue au cours des vingt dernières années et qui se poursuit aujourd'hui. Le projet de PDAT donne l'image d'une politique d'aménagement du territoire figée au lieu d'être réactive et de s'adapter aux évolutions tant sociétales qu'économiques ou légales.

Le SYVICOL estime que l'armature urbaine ne doit pas se transformer en une armure. Le PDAT ainsi que ses instruments de mise en œuvre doivent garantir l'attractivité et la dynamique du territoire luxembourgeois sur le long terme.

En raison de ses implications sur les politiques sectorielles, la détermination, le choix et la hiérarchisation des CDA mériteraient d'être justifiés de manière plus détaillée afin d'en consolider l'opportunité et l'objectivité. Le projet de PDAT doit également prévoir une marge de manœuvre suffisante pour le développement des espaces ruraux, et pas seulement en présence d'exigences d'intérêt général ou de besoins d'utilité publique. Il doit rester possible pour une commune désireuse de mettre en œuvre une politique sectorielle impactant le développement territorial (tourisme, sport, commerce, etc.) de s'écarter des objectifs du PDAT, éventuellement en proposant des mesures de compensation susceptibles de rencontrer également les objectifs poursuivis par la stratégie territoriale. Cette latitude est indispensable pour faire face aux opportunités territoriales à venir et doit être inscrite dans le projet de PDAT.

Les objectifs fixés par le projet de PDAT à l'horizon 2050 sont les suivants :

- environ 2/3 de la population (695 246 sur un total de 1 026 194) se retrouverait dans les trois agglomérations (Agglo-centre, Région sud et Nordstad) ;
- un peu plus de 10% dans les CDA d'importance régionale en dehors de ces trois agglomérations ;
- 22% de la population et 14% de l'emploi dans les communes à développement endogène, donc essentiellement en milieu rural ;
- environ 3/4 des emplois se retrouveraient dans les trois agglomérations.

Or, l'inversion des tendances visée par le PDAT de 2003 à travers le système des CDA n'a pas eu lieu, ce qui a été démontré par l'ensemble des études publiées. Si les raisons évoquées sont, entre autres, l'absence de caractère contraignant de l'armature urbaine, la plus-value apportée par les CDA sur le développement spatial du territoire sur cette période ne semble pas avoir été soumise à une analyse critique.



Le projet de PDAT apporte en quelque sorte la garantie du succès de sa stratégie, puisqu'il prévoit un « *ancrage de l'armature urbaine dans les stratégies de développement territorial des PAG des communes et un frein aux développements contraires dans les localités rurales* » (page 214). Ainsi, les communes rurales se retrouveront entravées du fait du potentiel de développement qui leur est imposé sur base des seuils maximaux d'artificialisation du sol. Mathématiquement, leur poids relatif devrait se stabiliser, puis diminuer progressivement. Pour le SYVICOL, cette réponse apportée par le projet de PDAT hypothèque le développement des communes rurales et remet en question leur capacité à assurer des conditions de vie optimales à la population, ce qui va à l'encontre des prescriptions de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Le SYVICOL exprime sa plus vive inquiétude quant à la piste proposée et il craint, entre autres effets indésirables, que l'attractivité de ces communes ne soit figée, et qu'à terme des difficultés économiques en résultent.

Ce raisonnement des auteurs n'est valable que si les CDA sont capables de se développer dans les proportions envisagées par le projet de PDAT, et à un rythme soutenu. Le SYVICOL s'interroge sur la faisabilité de ce scénario, et sa soutenabilité. 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. Il s'interroge sur leur capacité technique et financière à absorber cette croissance compte tenu des infrastructures à construire et des investissements à réaliser. Il semble d'ailleurs que la dimension fonctionnelle des espaces ruraux et leur lien avec les CDA et les agglomérations n'aient pas été véritablement analysés. Le SYVICOL souhaite voir compléter les données relatives à la répartition de la population et de l'emploi visée par le projet de PDAT au niveau des espaces d'action ou des aires d'influence des CDA, ce qui permettrait de donner une meilleure vue de l'ampleur de la mission « d'approvisionnement » donnée aux CDA.

Le projet de PDAT ne prend d'ailleurs pas suffisamment en considération la grande diversité des communes endogènes, dont la population varie entre 1.000 et 7.000 habitants. Le fait que les communes à développement endogène soient définies par défaut par rapport aux autres typologies de communes dans le cadre de l'armature urbaine n'y est pas étranger. Le SYVICOL est d'avis que cette distinction devrait se fonder sur des critères objectifs, comme la centralité, le degré d'urbanisation, la densité de la population, la dimension fonctionnelle, etc.

L'enquête menée par le DATer dans le cadre de l'élaboration du PDAT (annexe IV) montre que 2/3 des sondés plébiscitent la campagne puisque pour 63% d'entre eux, c'est l'endroit de vie idéal. Les communes rurales offrent une qualité de vie recherchée par les citoyens qui, encore davantage après la crise sanitaire, ont pris conscience de la valeur de pouvoir sortir de chez eux et se promener dans la nature. Le développement du télétravail a facilité un phénomène de migration des villes vers la campagne. Les résidents de ces communes souhaitent également profiter d'infrastructures modernes et de qualité, qui participent au concept de « Gemeinwohl ».

Les communes endogènes devront continuer à s'agrandir puisque le projet de PDAT (annexe I) vise une absorption de la population de 13,7% (ce qui représente 226.789 habitants) et de l'emploi de 9,90% à l'horizon 2050. Certaines d'entre elles se voient d'ailleurs attribuer un potentiel de développement supérieur à celui d'un CDA en milieu rural. Or, elles devront continuer à en faire plus avec moins ! En effet, une diminution de leurs recettes via le FDGC est à anticiper sur base d'une redistribution en fonction de la nouvelle armature urbaine voulue par le projet de PDAT.



Dans le même temps, elles ne pourront pas espérer de subsides pour leurs investissements, étant donné que le projet de PDAT vise une « *adaptation des politiques de subventionnement des communes à impact territorial en fonction de l'armature urbaine* » (page 214). Plus précisément, les investissements publics devraient prioriser « *notamment le développement au sein des CDA et des agglomérations, ceci toujours dans le sens d'une utilisation efficiente des finances publiques* ». Autrement dit, seules certaines infrastructures pourront continuer à bénéficier d'un subventionnement, pour autant qu'elles sont réalisées dans les localités voulues par l'armature urbaine et qu'elles respectent les objectifs de l'aménagement du territoire. Toutes les politiques sectorielles sont ici visées : l'environnement, l'économie, le logement, le développement rural, les transports, l'énergie, l'aménagement communal, les services publics, les finances communales, le sport, la santé, l'enseignement, le tourisme, la culture, etc et tous types d'infrastructures publiques.

Dans ces conditions, comment les communes complémentaires vont pouvoir continuer à se développer et à investir ? Si les villages doivent rester attractifs, ils doivent aussi rester vivants !

Le projet de PDAT considère les communes endogènes et l'espace rural (pages 80 et 81) comme un espace résiduel sans véritable fonction, si ce n'est celle de ressource pour le reste du territoire. Il indique que « *le territoire rural doit retrouver plusieurs rôles fondamentaux : celui plus traditionnel de la production agricole, horticole et viticole et celui, plus récent, des services écosystémiques voire un autre beaucoup plus contemporain de territoire d'expérimentations* ». Il doit aussi servir de lieu d'implantation de « services écologiques » primaires et secondaires. Des précisions pourraient être utilement apportées à ce sujet. Ces communes sont en quelque sorte réduites à leur vocation écologique, or le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'une responsabilité qui doit être partagée par toutes les communes, même si certaines sont plus à même de remplir cette mission que d'autres. Ainsi, les communes rurales ne doivent pas être cantonnées à une zone verte, et les villes et communes plus urbanisées doivent également s'intéresser à la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles.

Le projet de PDAT aborde la question de la compensation financière « des services rendus à la collectivité » de manière très vague : « *la question de la juste rémunération des services rendus à la collectivité devra aussi faire l'objet d'une analyse fine* » (page 81). Le SYVICOL s'est toujours montré favorable à la prise en compte de la fonction récréative des communes rurales au profit des communes urbaines. Le projet de PDAT semble aller dans ce sens, puisqu'il prévoit que « *les communes à développement endogène pourraient par exemple être « récompensées » pour leur contribution au maintien du paysage rural et à la protection des ressources naturelles* » (page 236). On ignore cependant l'envergure et la forme de ce soutien financier qui ne devrait sans doute pas pouvoir compenser la perte de ressources financières évoquée ci-dessus.

Plus généralement, l'attractivité des communes rurales est aussi menacée par une réorientation de l'offre de commerce vers les communes urbaines, impliquant des déplacements individuels toujours plus importants et une multiplication des « communes-dortoirs ». La stratégie pour les villages ruraux souhaitée par le projet de PDAT (page 81) – revitalisation des centres de village, maintien de l'offre de commerce et services de proximité – risque dans ces conditions de ne pas produire les effets escomptés. Le SYVICOL partage pourtant l'objectif du projet de PDAT quant à la revitalisation des centres de villages et soutient une politique de subventionnement des petits commerces de proximité.



En conclusion, si le SYVICOL ne conteste pas l'utilité d'une armature urbaine structurant le développement du territoire, il invite le gouvernement à revoir celle-ci à la lumière de l'ensemble des avis du secteur communal. A ses yeux, 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.

L'objectif de concentration du développement aux endroits les plus appropriés vise également une **mixité des fonctions**, par la reconversion de quartiers monofonctionnels en quartiers multifonctionnels et le développement du concept de la ville du quart d'heure. A l'horizon 2035, « *la démarche vise à amorcer la concentration de l'urbain par la multiplication des quartiers, zones et bâtiments multifonctionnels* ». À l'horizon 2050, « *tout quartier ou secteur monofonctionnel existant ainsi que les terrains vagues ou en friche devraient entrer dans des programmes d'études de reconversion en quartiers multifonctionnels (ou de renaturation, comme mesures de compensation dans le cadre de la démarche zéro artificialisation nette du sol)* » (page 50). Le SYVICOL soutient l'objectif de développer la multifonctionnalité dans les zones urbaines poursuivi par le projet de PDAT que ce soit au niveau de l'utilisation du sol, en combinant plusieurs affectations, ou de l'utilisation des bâtiments, par une mixité verticale et un usage multifonctionnel des bâtiments, y compris publics. Des pistes plus concrètes quant au rapprochement des fonctions et à la reconversion des quartiers monofonctionnels devraient être développées dans la stratégie urbaine (page 85), avec notamment une définition de l'ensemble de ces concepts.

En ce qui concerne les friches industrielles et urbaines, elles offrent un potentiel de développement important - 611 hectares de terrains d'après le projet de PDAT - mais leur dépollution est coûteuse, et le SYVICOL est d'avis que l'Etat a un rôle actif à jouer dans le financement de leur reconversion. Ce financement pourrait s'inspirer du mécanisme de financement des opérations d'assainissement en cas de cessation d'activité tel qu'il est prévu par le projet de loi n°7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués. Ainsi, le principe « pollueur-payeur » devrait s'appliquer, mais lorsque l'auteur de la pollution ne peut être désigné, ne peut être retrouvé ou est insolvable, l'intervention revient à charge publique.

La densification est aussi encouragée par le projet de PDAT. 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. Les communes disposent d'une connaissance du terrain indispensable à la définition de densités en fonction de la zone et de la capacité des infrastructures à supporter de nouvelles constructions. Il insiste encore une fois sur une consultation approfondie de ces dernières avant toute initiative ayant pour objet de redéfinir ces densités. Un autre aspect à prendre en considération est la perception de la densification au sein de la population. Le sondage sur l'imperméabilisation et la consommation de sol (annexe IV) illustre bien le décalage entre la théorie et la pratique : si 8 personnes interrogées sur 10 sont en faveur d'une protection du sol et de sa consommation, moins d'un quart soutiennent les propositions d'une construction plus en hauteur des bâtiments en ville ou d'une densification des quartiers existants.

La question de la densification de l'existant mériterait d'ailleurs 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, elle se heurte en pratique à des difficultés. La volonté d'entamer ou non de tels travaux dépend des propriétaires et de la structure des propriétés. De même, la surélévation pose la question de la statique de l'immeuble, son coût



dépend de la complexité technique, ce qui amène à considérer davantage une extension, par définition plus consommatrice de sol. Le cas échéant, des incitatifs financiers sur le modèle de la prime pour la création d'un logement intégré pourraient être proposés.

En milieu urbain, le projet de PDAT entend promouvoir le concept de la ville du 1/4 d'heure (page 83 et suivantes). Si la stratégie urbaine exposée par le projet de PDAT – accueillir la nature en ville, encourager l'expérience, reconnaître des zones calmes, etc. – peut être soutenue, elle traduit une certaine philosophie qui manque de réalisme. Le projet de PDAT indique que « *les outils actuels suffisent parfaitement à la mise en œuvre de la ville du quart d'heure* ». Comme les visions territoriales Nordstad et Agglo-centre visent à mettre en œuvre ce concept, cet exemple pourrait servir d'inspiration à d'autres communes urbaines, respectivement des projets-pilotes pourraient être réalisés dans le cadre des laboratoires d'urbanisme et d'architecture.

L'objectif de concentration du développement aux endroits les plus appropriés du territoire prévoit la création d'endroits réservés aux **activités économiques peu ou pas compatibles avec un environnement d'habitat** via le PSZAE. Le projet de PDAT indique que « *la réduction de l'artificialisation du sol ne devra pas remettre en question le développement et la diversification économique* » (pages 78 et 79). Il ajoute que des surfaces doivent être réservées pour ces activités à multifonctionnalité limitée, et que le PSZAE garde dès lors toute sa validité. Le projet de PDAT tempère cependant immédiatement cette affirmation en indiquant qu'« *une révision du PSZAE pourrait être réalisée pour restituer le potentiel non exploité en identifiant d'autres surfaces* ». Le SYVICOL renvoie principalement à son avis sur l'avant-projet de PSZAE du 16 juillet 2018 et à son avis du 23 août 2019. A sa connaissance, l'impossibilité de mettre en œuvre certaines ZAE régionales résulterait plutôt de difficultés au niveau national que de la volonté politique locale.

Selon la lecture du SYVICOL du projet de PDAT, aucune nouvelle zone ne devrait pouvoir être réservée sans la suppression d'une zone actuellement réservée par le PSZAE. Ce potentiel perdu, respectivement non utilisé, pourrait être réattribué au niveau national selon le projet de PDAT, qui envisage d'établir « *des contingents nationaux et régionaux pour les différents secteurs d'activité* ». Le SYVICOL interprète la volonté des auteurs de modifier le PSZAE comme suit : aucune nouvelle désignation de ZAE régionale ou extension d'une telle zone ne pourra intervenir sans reclassement d'une surface équivalente provenant d'une ZAE, et sera soumise à un potentiel de développement identifié par les autorités nationales. Concernant les ZAE communales, par ailleurs critiquées (page 200), le projet de PDAT semble condamner toute future désignation ou extension, alors même que le PSZAE avait déjà considérablement restreint la marge de manœuvre des communes. Le projet de PDAT semble d'ailleurs vouloir réintroduire une typologie des zones qui avait été supprimée dans la seconde version du PSZAE. Outre le fait que le projet de PDAT restreint encore davantage l'autonomie communale, déjà limitée dans ce domaine, le SYVICOL soulève la contradiction entre le projet de PDAT et le projet de loi n°7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones, qui a justement comme objectif de cadrer le développement économique futur réalisé actuellement à travers les ZAE désignées par la législation et réglementation applicable en matière d'aménagement du territoire (cf les objectifs de la refonte de la loi), et notamment de planifier et développer des ZAE.

Concernant les activités commerciales en zone d'habitation ou en zone mixte (page 216), le projet de PDAT indique que « *le développement de commerces nécessitera une approche*



fondée sur une optimisation de l'utilisation du sol et une flexibilité fonctionnelle élevée des bâtiments (...). Les communes devraient être libres de définir des règles techniques en se basant sur une approche commune mais flexible. Une obligation de définir ces règles techniques dans les PAG/PAP par les communes garantira une intégration harmonieuse dans les quartiers existants et à développer. » Le projet de PDAT n'est pas assez précis. Une modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est-elle envisagée et si oui, dans quel sens ?

Le projet de PDAT émet l'idée d'imposer « *une analyse d'impact pour les projets à caractère majoritairement commercial à partir d'un certain seuil de nouvelle artificialisation du sol* » et de soumettre le développement de projets d'envergure à des autorisations individuelles, soumises à certaines conditions spécifiques (page 216). Là encore, le SYVICOL demande des précisions à ce sujet, et ce alors qu'aucune mesure quantifiable respectivement de suivi (page 243) n'est avancée par les auteurs. A partir de quelle surface s'agit-il d'un « projet d'envergure » ?

Finalement, il est proposé de réinstaurer une commission, comme celle ayant existé sous l'empire de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, pour instruire ces demandes d'autorisation. Le SYVICOL renvoie à l'exposé des motifs de la loi du 18 juillet 2018 portant modification de la loi précitée (projet de loi n°7228) selon lequel « *aujourd'hui, la procédure d'autorisation particulière fait donc double emploi avec les instruments existants en matière de droit de la concurrence et en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ainsi, au niveau national, les plans sectoriels, et au niveau communal, les plans d'aménagement généraux ou particuliers (PAG et PAP) déterminent les zones et les conditions d'aménagement des grandes surfaces (entre autres). Ce double emploi explique en partie que, depuis 2009, presque l'intégralité des demandes d'autorisation ont été approuvées. La procédure ne présentant donc plus de valeur ajoutée aux autres instruments en place, ce projet de loi vise à abroger la procédure d'autorisation spéciale.* » Quels sont les considérations qui amènent les auteurs du projet de PDAT à remettre en question cette motivation ?

En revanche, le projet de PDAT pourrait utilement prévoir une politique de subventionnement de nature à promouvoir le commerce de proximité et la revitalisation des centres-villes. Une suggestion en ce sens avait été faite lors du débat de 2018 à la Chambre des Députés et il est dommage que cette option n'ait pas été retenue par le projet de PDAT. Le SYVICOL avait noté à l'époque qu'« *il soutient ainsi la proposition de subventionner ce type de commerces offrant aux consommateurs notamment des produits de première nécessité, des produits alimentaires et des services de « quartier », sous la condition que ce subventionnement soit étatique. En effet, le SYVICOL est d'avis qu'il convient de mettre en place un système de subventionnement national pour garantir l'égalité de traitement des commerçants et ouvrant donc les mêmes droits quelle que soit la commune d'implantation.* »

Finalement, l'objectif 2 sous analyse prévoit à l'horizon 2035, la **prise en compte de l'armature urbaine dans la mesure du possible dans les finances publiques**, cet objectif étant associé à la mesure « *investissements publics à impact territorial orientés en fonction de l'armature urbaine* ». Le SYVICOL traitera du volet financier ici, en regroupant les éléments disponibles par rapport aux aides financières de l'Etat, selon l'approche du PDAT.



A titre préliminaire, le SYVICOL rappelle le principe constitutionnel de connexité inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution par le projet de révision n°7700, adopté en première lecture par la Chambre des Députés le 25 janvier 2022, qui dispose que « *les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi* ». La mise en application de ce principe doit se faire dans le respect d'un autre principe constitutionnel, à savoir celui de l'autonomie communale. Dès lors, la mise à disposition des ressources financières doit garantir aux communes le libre exercice des missions correspondantes selon leurs spécificités locales et les besoins de leurs populations. L'aménagement communal fait partie des missions confiées aux communes par la loi, or plusieurs des pistes évoquées par le projet de PDAT se heurtent aux considérations qui précèdent.

Premièrement, le SYVICOL est d'avis que l'opérationnalisation du PDAT devra impérativement être accompagnée de moyens financiers pour toutes les communes afin de compenser le coût de la mise en place de la stratégie nationale. Comment tout cela sera financé ? Le SYVICOL insiste pour que le pouvoir central implique les communes dans la prise des décisions qui les concernent et collabore activement avec elles.

Si une redistribution des avoirs du FDGC en faveur des CDA est envisagée (page 214), le projet de PDAT ne précise pas si la dotation du FDGC va augmenter. Le SYVICOL est d'avis que les CDA doivent être aidés financièrement sans pénaliser outre mesure les autres communes.

Concernant la part respective des communes dans le Fonds de dotation globale, le SYVICOL a déjà critiqué le manque de visibilité pour les communes puisque l'on ignore quelle sera la future clé de répartition du solde, et si l'ajustement se fera au niveau du seul critère de la population ajustée. Il s'y ajoute que l'armature urbaine vise une répartition des dotations à l'échelle de la localité ce qui, pour le SYVICOL, est contraire au principe de l'autonomie financière des communes. De plus, certains critères ne peuvent pas être appliqués par localité, tels que la superficie totale de la commune, l'indice socio-économique et le ratio des zones urbanisées.

Le projet de PDAT vise également une adaptation des investissements publics à impact territorial en fonction de l'armature urbaine. Est-ce que cela signifie que le montant des aides financières sera modulé en fonction du statut de la commune à laquelle il sera accordé, ou s'agit-il au contraire de faire bénéficier d'une aide financière les seules infrastructures conformes à la philosophie de la politique d'aménagement du territoire ? Le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier leurs intentions, tout en rappelant le principe de connexité expliqué ci-dessus. D'un point de vue global, il est en faveur d'une approche généralisée et transparente de la politique de subventionnement de l'Etat avec des conditions souples laissant aux communes une certaine marge de manœuvre dans leur action.

Sont visés par le projet de PDAT toutes les politiques sectorielles (environnement, économie, logement, agriculture, développement rural, transports, énergie, enseignement, culture, santé, sport, etc) et tous les investissements publics. Ceux-ci « *concernent aussi bien les infrastructures de transport que l'implantation d'administrations étatiques, d'infrastructures scolaires (en particulier de lycées), d'infrastructures sanitaires majeures, d'infrastructures sportives ou de nouveaux espaces en essor tels que ceux du co-working* » (page 235). Les auteurs critiquent d'ailleurs l'implantation d'équipements et d'infrastructures dans les communes à développement endogène, ce qui laisse à penser que c'est le principe même de leur cofinancement qui est remis en cause. Or, l'exemple de la commune de Mondorf-les-Bains est symptomatique de la



contradiction inhérente au projet de PDAT : c'est bien parce que la commune s'est développée avec le soutien de l'Etat par la réalisation de grands projets d'infrastructure tels que le Lycée Mondorf et un complexe sportif qu'elle a été proposée en tant que CDA.

Il s'y ajoute que de nombreuses politiques sectorielles tiennent déjà compte de la politique d'aménagement du territoire. C'est le cas notamment du programme quinquennal d'équipement sportif, conformément à l'article 2 de la loi du 18 juillet 2018 autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipements sportifs. Le programme tient ainsi compte du PDAT : « *ce programme tient compte de l'évolution démographique au Luxembourg (augmentation de la population de 24 % sur les 10 dernières années) et des considérations relatives à l'aménagement du territoire pour ce qui est de la localisation des équipements sportifs dans les centralités urbaines existantes permettant de favoriser un accès par les modes de transport durables* »¹⁴. L'écrasante majorité des grands projets subventionnés se situent d'ailleurs soit dans un CDA, soit dans une commune membre d'une agglomération. Le SYVICOL est d'avis qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'exécution de ce programme qui est exemplaire au niveau de sa transparence et basé sur une collaboration entre le ministère et les communes. La même remarque vaut pour le programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique, qui en est à sa onzième édition (2023-2027). Le ministère de l'Aménagement du territoire dispose d'un représentant au sein de la commission qui avise les projets, ce qui répond à l'objectif de gouvernance visé par le projet de PDAT.

Objectif politique 3 : Planification territoriale transfrontalière

Cet objectif politique est davantage un objectif national qui revêt pour le secteur communal une importance plus faible que les deux autres objectifs politiques du projet de PDAT. Néanmoins, il devra être mis en œuvre par les communes frontalières et le SYVICOL partage dès lors les considérations suivantes.

Le SYVICOL est d'avis que la coopération transfrontalière en matière d'aménagement du territoire peut et doit sans aucun doute être renforcée, tant au niveau national que communal. La configuration territoriale du Luxembourg nous impose de le faire, c'est une évidence. La question n'est pas de coopérer, mais comment on coopère de manière efficace, sous quelle forme et pour atteindre quels résultats ?

Or, de ce point de vue, le transfrontalier a ses limites. Il reste souvent bloqué au stade de la politique, ce qui est patent à lecture du projet de PDAT. D'après la compréhension du SYVICOL, la vision transfrontalière de l'aménagement du territoire aurait dû se concrétiser via le schéma de développement territorial de la Grande Région (ci-après SDTGR). Or, pour l'instant, celui-ci n'est pas allé plus loin que la simple déclaration d'intention. Les auteurs semblent bien conscients de cette problématique, puisque le projet de PDAT « *ambitionne l'élaboration d'une vision territoriale transfrontalière pour cette aire fonctionnelle dont le périmètre reste toutefois à préciser* » (page 107). Il semblerait dès lors que cet aspect sera abordé de manière plus concrète après l'adoption du projet de PDAT, qui serait le point de départ de cette réflexion. Si cela paraît compréhensible d'un point de vue chronologique, cela suppose également que l'ensemble des pistes envisagées par le projet de PDAT soient ouvertes à la discussion.

¹⁴ Projet de loi n°8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023



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 notamment en matière d'environnement et de protection de la nature, de mobilité ou encore de tourisme, et il serait bienvenu que l'Etat leur apporte un soutien pour étendre cette coopération à d'autres domaines de l'aménagement du territoire, par exemple en matière économique via des zones d'activités économiques transfrontalières. L'expérience montre qu'un intérêt commun et une structure adéquate permettent d'atteindre des résultats en initiant de nombreux projets, qui peuvent ensuite être déclinés au cas par cas. Les structures de coopération existent, comme le groupement européen de coopération territoriale (GECT), et fonctionnent à condition que les partenaires disposent d'un pouvoir de décision propre pour réaliser des opérations qui présentent un intérêt qui ne se limite pas forcément au niveau local.

Le projet de PDAT envisage un outil pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs de la coopération transfrontalière qui est le fruit d'une initiative de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne en 2015 (page 2018). Depuis mai 2018, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier (COM/2018/373) est en discussion, et ce n'est que très récemment que le Parlement a révisé la proposition du mécanisme européen transfrontalier (ECBM) qui pourrait aboutir à une nouvelle proposition législative. Si le projet de PDAT envisage une mise en œuvre dans le contexte de l'IBA Alzette Belval, il serait recommandé d'attendre la concrétisation de ce mécanisme.

Il prévoit également de soumettre à une consultation transfrontalière l'ensemble des plans et programmes à dimension territoriale, à savoir « *le PDAT, les PDS ou POS dans les zones frontalières ainsi que les PAG des communes frontalières ayant un effet territorial transfrontalier* » (page 218), à l'instar de la consultation transfrontalière dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains plans ou projets, prévue par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Si le SYVICOL peut comprendre l'intérêt d'une telle mesure, il est d'avis qu'il conviendra de définir précisément la portée de cette consultation et ses objectifs, étant donné la complexité de la procédure d'approbation des projets de PAG et la multitude d'acteurs déjà impliqués.

Objectif transversal : Gouvernance

Le projet de PDAT définit la gouvernance comme « *une mesure transversale qui doit permettre d'assurer une mise en œuvre multisectorielle des trois grands objectifs décrits précédemment* ». Cette brève description est complétée comme suit : « *le PDAT2023 privilégie l'approche intersectorielle des planifications et des projets territoriaux entre les acteurs publics : cette approche tient au fait que tout projet de territoire au Luxembourg implique au moins deux secteurs d'administration et de gestion. Au-delà des secteurs impliqués au niveau de l'administration, l'aménagement du territoire favorise également la collaboration rassemblant l'État, les acteurs locaux, le secteur privé et la société civile* » (page 52).

Cette formulation est quelque peu ambiguë : où se situent les communes ? « *au-delà des secteurs impliqués* » laisse entendre que les communes collaborent à la transposition des objectifs et de la stratégie du PDAT, mais que la planification et la programmation s'effectue exclusivement au niveau national. Cette impression est confirmée à la lecture des sous-objectifs, notamment la **mise en place d'une coordination intersectorielle au niveau national** qui



contraste avec l'accompagnement des acteurs de terrain. Les communes seraient reléguées au rang de simples exécutantes 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.

Il a déjà été souligné à plusieurs reprises que cette conception rigoureuse et dirigiste ne correspond pas à la perception que les communes sont un partenaire de l'Etat. 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.

En revanche, il est vrai que le SYVICOL appelle de ses vœux une plus grande cohérence des politiques sectorielles entre elles. Dans la pratique, des exemples concrets de projets communaux bloqués faute d'accord entre les différents ministères ont déjà mis en lumière la nécessité pour l'Etat de travailler de manière coordonnée. Si le SYVICOL partage donc l'idée d'une meilleure coordination des politiques sectorielles à impact territorial, il n'est pas certain que le terme de « gouvernance » employé par les auteurs du PDAT renvoie à cette idée de cohérence et de coordination. Celle-ci correspondrait davantage à l'orientation « mettre en place une véritable coordination horizontale et transversale » (page 15) donc intersectorielle mais aussi multiniveaux, qui pourrait servir de base à la reformulation de cet objectif. Le PDAT de 2003 prévoyait une fonction de coordination de l'aménagement du territoire s'exerçant en parallèle sur deux niveaux : au niveau horizontal, en intégrant les différentes politiques sectorielles, et au niveau vertical, en faisant le lien entre les niveaux d'intervention national, régional et communal (schéma page 11). 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.

Le SYVICOL partage le sous-objectif d'une **observation territoriale renforcée** (page 52), particulièrement important dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT (pages 226 à 229). 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 lesquelles ils sont basés et permettre leur adaptation le cas échéant. Cette approche aurait permis de ne pas attendre vingt ans pour élaborer un nouveau PDAT. Le SYVICOL approuve particulièrement l'affirmation selon laquelle « *une coopération intersectorielle et transversale renforcée dans le domaine de la prospective territoriale permettrait de mettre en évidence, sur base d'analyses fondées, d'éventuelles contradictions entre les objectifs poursuivis par différentes politiques, mais surtout de vérifier l'impact et la soutenabilité territoriale de ces derniers* » (page 228).

Le SYVICOL s'étonne d'ailleurs que cette mise en perspective soit absente du projet de PDAT, qui est censé lui-même mettre en œuvre la prospective territoriale. Ainsi, certaines affirmations comme « *l'analyse du DATer a clairement montré que l'objectif 'zéro artificialisation nette' peut être atteint et ce en tenant compte de l'évolution de la population et de la croissance prévue par le STATEC jusqu'en 2050* » mériteraient davantage de développements et une justification étayée. Comme le projet de PDAT met en œuvre la prospective territoriale permettant d'élaborer des scénarios d'avenir, pouvant servir pour l'identification et surtout la localisation des besoins futurs en équipements publics, on s'étonne que cet aspect ne soit pas davantage développé sur les deux horizons temporels H2035 et H2050.



C'est l'observatoire du développement spatial (ci-après ODS) qui se verrait confier cette mission d'orientation et de coordination entre les différents producteurs d'analyse statistiques. Si l'ODS s'impose naturellement pour exécuter cette mission, le SYVICOL observe que contrairement à d'autres observatoires, l'ODS n'a jamais été institutionnalisé depuis sa création en 2007 dans le cadre du monitoring de l'IVL. Avant que de nouvelles missions lui soient attribuées, le SYVICOL est d'avis qu'il conviendrait au préalable de lui donner une assise légale, d'encadrer ses missions de manière précise ainsi que son fonctionnement. Ce changement de statut ne peut intervenir que par le biais d'une modification de la loi et non des PDS.

D'après le projet de PDAT, il s'agit d'échanger avec les autres observatoires à dimension territoriale en les mettant en réseau ainsi qu'avec d'autres organes et structures au niveau national, même s'il prend soin de préciser que cette liste est non exhaustive. Des échanges d'information seraient en effet utiles avec le secteur communal, et le SYVICOL se demande quelle structure est visée par « les observatoires sociaux communaux » (page 238). S'agit-il des offices sociaux communaux ?

D'autre part, l'ODS doit continuer à développer l'instrument Raum+, « *en particulier dans le cadre de l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol* ». Cet outil est surtout utilisé au niveau de l'Etat pour générer des statistiques, mais il présente une faible plus-value pour les communes d'un point de vue pratique. En outre, il s'avère que cet outil n'est pas toujours actualisé. Le SYVICOL serait intéressé à voir dans quelle mesure les outils utilisés par les communes pourraient produire des données dans ce contexte, respectivement comment l'instrument Raum+ pourrait servir davantage aux communes.

Un des autres objectifs de la gouvernance est **l'accompagnement des acteurs de terrains**. Selon le projet de PDAT, cet accompagnement pourrait prendre la forme d'une plateforme de soutien technique et même juridique (page 53). Le SYVICOL se félicite de cet objectif, et les pistes proposées en ce sens sont prometteuses. Ainsi, il salue particulièrement le travail effectué par la cellule nationale d'information pour la politique urbaine (ci-après CIPU), qui rencontre un écho positif de la part des villes y participant. Elles apprécient particulièrement l'échange d'expertise au niveau européen, national et communal et l'encadrement par des experts, dont les travaux aboutissent à des résultats concrets puisqu'il s'agit de traduire des concepts théoriques en pratique. Le succès de la CIPU montre qu'une approche multi-niveaux et intersectorielle produit des résultats tangibles dans le sens souhaité par la politique d'aménagement du territoire. En revanche, il est constaté que la CIPU ne réunit pas toutes les villes, de sorte qu'il serait recommandé d'ouvrir d'abord la cellule au niveau national avant le niveau transfrontalier.

Le SYVICOL est d'avis que la CIPU pourrait servir d'exemple à la création d'une cellule similaire pour les communes rurales. En effet, elles sont confrontées à des problématiques similaires et 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.

Eventuellement, l'ensemble de ces acteurs pourraient se retrouver dans le cadre de la structure de conseil et de formation avancée par le projet de PDAT pour accompagner les acteurs locaux (page 233). Celle-ci prendrait la forme d'une organisation inspirée de *Espacesuisse*, qui propose plusieurs types de services notamment des formations pour les élus et les professionnels,



« conseille les villes, les communes et les cantons dans les questions juridiques et d'aménagement du territoire, suit l'actualité du développement territorial urbain et rural et publie régulièrement des rapports sur la jurisprudence en matière de droit de la construction, de la planification et de l'environnement », et offre un soutien aux services techniques des communes. Le SYVICOL soutiendrait la création d'un tel organe et il est d'avis qu'il s'agit d'une piste à approfondir, notamment en ce qui concerne son financement, ses missions, etc.

La gouvernance vise encore la promotion de la **participation citoyenne** à la réflexion politique, sous forme d'un conseil citoyen, d'un forum citoyen et d'un dialogue en ligne. Si le SYVICOL soutient la participation citoyenne et est d'avis que les dispositifs participatifs rendent les processus décisionnels plus démocratiques, plus ouverts et plus transparents, il s'interroge cependant 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. Or, les communes construisent une démocratie de proximité, elles connaissent les besoins de leurs électeurs et d'ailleurs les attentes envers les décideurs politiques n'ont jamais été aussi élevées. Le SYVICOL doute qu'au moment de la mise en œuvre des mesures décidées par le projet de PDAT, celles-ci soient perçues comme le résultat de la politique du gouvernement, mais craint que ce soient plutôt les communes qui se retrouvent en première ligne pour faire face au mécontentement de leurs électeurs. A ce moment-là, l'Etat ne devra pas se défausser de ses responsabilités.

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 a participé avec ses membres à la participation citoyenne en 2018 « notre futur territoire » qui a mis en évidence un certain nombre d'attentes vis-à-vis de la politique d'aménagement du territoire qui ont été formulées dans une série de recommandations (annexe I). Si le projet de PDAT indique qu'un retour a été fait aux participants de ce processus, il pourrait être plus précis en ce qui concerne la prise en compte de ces recommandations dans le projet de PDAT.

Enfin, le projet de PDAT propose de mettre en œuvre l'objectif de gouvernance par le **soutien à l'expérimentation et aux projets pilotes**. Il prévoit la création de « laboratoires d'urbanisme et d'architecture », pour expérimenter concrètement de nouveaux types d'aménagement et de méthodes de planification ainsi que d'étudier l'impact des formes urbaines, paysagères et architecturales qui en résulteront (page 225). Le SYVICOL se félicite de cette proposition qui est le fruit d'une volonté commune d'expérimenter au niveau local la faisabilité d'une mesure voulue au niveau national. Comme le résultat de ces expérimentations intéresse l'ensemble des communes, un échange entre les communes participantes, le SYVICOL et le DATer serait précieux pour la dissémination d'informations et aussi dans la recherche des communes prêtes à accueillir ces projets-pilotes.

En ce qui concerne les **mesures financières**, le SYVICOL renvoie à ses développements relatifs à la prise en compte de l'armature urbaine dans les finances publiques.

Stratégie pour une utilisation rationnelle des surfaces dédiées au stationnement

Si les stratégies nationales, urbaines et rurales ont déjà fait l'objet de développements dans le cadre des objectifs politiques, le SYVICOL souhaite revenir rapidement sur la stratégie pour une réutilisation rationnelle des surfaces dédiées au stationnement. Le projet de PDAT envisage de limiter en milieu urbain la construction d'emplacements de stationnement privés lors du



développement de nouveaux quartiers ou du réaménagement de quartiers existants (page 91). Il est indiqué que « *l'offre de stationnement et sa réglementation jouent un rôle important dans le choix quotidien des modes de transport de la population. Il s'avère donc nécessaire de réévaluer l'utilisation des espaces dédiés au stationnement des véhicules motorisés et d'envisager une utilisation plus rationnelle de ces surfaces* ».

La disparition de ces emplacements classiques, tant sur le domaine public – voirie et parkings publics – que privé, serait compensée par le regroupement de places de stationnement dans des bâtiments évolutifs et multifonctionnels (page 92). 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 comme celle qui a prévalu dans le PDS « transport ». D'une part, si en milieu urbain, un réseau de transport public efficace autorise à réduire le nombre d'emplacements de parking, une diminution du nombre d'emplacements privés entraînera un report de ces voitures dans l'espace public. D'autre part, les habitants des communes rurales resteront tributaires de la voiture pour se rendre vers les villes. Le stationnement autour des pôles d'échanges – bus, tram, train – est notamment à garantir.

Le SYVICOL demande des précisions supplémentaires par rapport aux mesures envisagées qui ne figurent pas dans le projet de PDAT, le cas échéant en faisant le lien avec la mesure correspondante dans le PNM20235. Celui-ci envisage d'ailleurs, malgré une réduction, que la moitié des déplacements par jour dans les trois agglomérations se feront toujours par transport individuel motorisé.

Outils et mesures

Le projet de PDAT envisage, d'une part, de faire évoluer les outils existants et, d'autre part, dégage des « pistes d'intervention » en vue de la mise en place de nouveaux outils et mesures. Ces derniers ont fait l'objet de développements au niveau des objectifs politiques qu'ils ont vocation à mettre en œuvre, de sorte que le SYVICOL renvoie à ses observations précédentes. En revanche, l'évolution des outils existants mérite que l'on s'y arrête quelques instants.

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 dès lors 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 afin de répartir la charge administrative pour les communes. Le SYVICOL a d'ailleurs appelé le futur gouvernement à freiner l'inflation normative et à laisser davantage de place à l'autonomie communale¹⁵. Or, le projet de PDAT envisage justement le contraire.

La Constitution étant la norme juridique la plus élevée, il convient de s'intéresser à la **modification de la constitution luxembourgeoise** telle qu'envisagée par le projet de PDAT (page 236). Ses auteurs proposent ainsi de consacrer l'aménagement du territoire ou certains de ses principes dans la Constitution : « *si l'aménagement du territoire ne doit pas figurer tel quel*

¹⁵ Des communes fortes et autonomes au service des citoyens – 36 propositions pour la prochaine période législative, 10 octobre 2022



dans la Constitution, les objectifs et principes dont il pourrait être porteur une fois le PDAT2023 approuvé sont d'une importance telle pour l'intérêt des générations futures qu'une modification de la Constitution devrait être envisagée pour y mentionner des principes incontournables d'un aménagement du territoire résilient et décarboné ».

Actuellement, l'épine dorsale de la politique d'aménagement du territoire est la loi modifiée du 17 avril 2018 qui prévoit à l'article 2, paragraphe 2, différents moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement. Le SYVICOL est d'avis que la problématique présentée comme justifiant une éventuelle révision constitutionnelle tient davantage au fait que ces moyens n'ont été mis en œuvre que partiellement et avec un décalage dans le temps tel que le recul nécessaire manque. De plus, les modifications successives de la loi précitée sur les deux dernières décennies, plutôt que de renforcer la politique d'aménagement du territoire, l'ont fragilisée, alors qu'un cadre stable serait nécessaire. Le SYVICOL insiste également sur l'importance de l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018, qui dispose qu'« *au nom du Gouvernement, le ministre fait au moins tous les trois ans un rapport à la Chambre des Députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire et de l'état de mise en œuvre des instruments de l'aménagement du territoire* ». Depuis l'entrée en vigueur de la loi et des quatre PDS, un tel débat n'a, à sa connaissance, pas eu lieu.

Dans la mesure où la politique d'aménagement du territoire s'inscrit par essence dans la durée, 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.

Le projet de PDAT prévoit plusieurs modifications de nature législative et réglementaire, la première d'entre elles concernant le **programme directeur d'aménagement du territoire** « *afin que le PDAT2023, les objectifs y contenus et notamment l'armature urbaine soient réellement effectifs* ». Il envisage tout d'abord la mise en place d'une commission de suivi interministérielle, « *chargée du monitoring de la mise en œuvre du PDAT2023, afin que ce dernier devienne un instrument adapté aux évolutions de la réalité sur le terrain* ». Il va de soi que le SYVICOL demande que plusieurs représentants du secteur communal siègent au sein de cette commission qui ne doit pas être seulement « interministérielle ». Un vrai travail de collaboration sera nécessaire au sein de la commission de suivi qui ne doit pas se résumer à une séance d'information de ses membres, mais nécessite la volonté de les impliquer activement dans les travaux du ministère de l'Aménagement du territoire. De plus, ses travaux ne devraient pas être confidentiels, mais une plus grande transparence est nécessaire notamment par la publication des procès-verbaux de la commission afin de rendre possible un retour d'informations. Le SYVICOL est d'ailleurs d'avis que de nombreux progrès sont à réaliser du point de vue de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, notamment quant à la publication automatique des documents accessibles en vertu de la loi.

Le projet de PDAT envisage en outre de rendre celui-ci plus contraignant : « *Une piste pourrait consister à définir clairement le niveau d'opposabilité du PDAT2023 – ou le cas échéant, d'autres documents découlant de ce dernier pour le reprendre et le préciser – aux documents d'urbanisme existants au niveau communal* ». Un peu plus loin, il est encore ajouté que « *par conséquent, une piste intéressante consisterait à étudier la possibilité de prévoir l'instauration d'un document d'urbanisme national qui instaure un rapport de compatibilité* ». Le SYVICOL se doit de rappeler que ce sont ces raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à s'opposer



formellement aux articles 7 et 8 dans le cadre du projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire¹⁶, de sorte que les amendements parlementaires ont transformé le PDAT en document d'orientation. D'un point de vue idéologique, l'attitude consistant à dire que le PDAT n'a pas de valeur normative mais qu'il pourrait, a posteriori, produire des effets contraignants en instaurant un « rapport de compatibilité », paraît pour le moins critiquable. Une démarche transparente et respectueuse des principes de l'Etat de droit aurait consisté à définir clairement les règles d'application du PDAT avant d'en adopter un nouveau. Quoi qu'il en soit, si cette piste devait être suivie, le SYVICOL est d'avis que l'instauration d'un tel rapport de compatibilité ne peut qu'être le résultat de l'exercice du pouvoir législatif, et non réglementaire. Les autres plans nationaux n'ont d'ailleurs pas de caractère obligatoire et ils ne sont pas soumis à la Chambre des députés, si ce n'est pour avis, et en fonction de ce que prévoit la loi qui sous-tend leur adoption.

Le projet de PDAT envisage encore des modifications « de fond » des **PDS primaires** pour tenter de renforcer l'effectivité juridique, voire de redéfinir la philosophie inhérente des PDS (page 201). Les auteurs critiquent le fait que les PDS se limitent principalement à la réservation de terrains pour l'exécution d'une politique sectorielle donnée et souhaitent leur donner une nature prospective, modifier le PDS « logement » pour préciser la prescription relative aux 30% de surface construite brute et le PSZAE pour contenir l'éparpillement des zones d'activités économiques communales, ainsi que pour instaurer un délai de transposition pour les prescriptions de la zone superposée par les PAG. Pour les raisons développées à l'objectif 2, le SYVICOL s'oppose à une modification du PSZAE dans le sens voulu par les auteurs du projet de loi.

Il souhaite apporter des explications complémentaires au sujet de la mise en œuvre et du développement des zones superposées « *dépendants de la volonté des communes, le cas échéant des propriétaires des terrains concernés* ». Il est vrai que l'article 20 de la loi précitée, plus précisément le paragraphe 3, prévoit que les prescriptions des PDS relatives à la restriction du choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol à prévoir, et au reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné, doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG ou moyennant l'adoption d'un POS. L'alinéa 2 du même paragraphe précise en outre que « *la mise en œuvre des prescriptions précitées par le plan d'aménagement général pourra avoir*

¹⁶ « *Étant donné que les PDS, POS et même les PAG et PAP doivent „repréndre et préciser“ les orientations et objectifs 6 du programme directeur, les auteurs ont conféré un caractère normatif au programme directeur qui d'ailleurs ne restera pas sans influence sur les droits de propriété. Dans ce cas, il se pose plusieurs problèmes : D'abord, en ce qui concerne la nature même du programme directeur qui, aux termes du texte en projet, est arrêté par le Gouvernement en conseil et publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État se doit de relever qu'il n'appartient pas au législateur d'attribuer un pouvoir réglementaire à cet organe. En l'espèce, seul le Grand-Duc peut être chargé en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution de ce pouvoir. Ensuite, le Conseil d'État donne à considérer que la base légale pour arrêter un programme directeur ne suffit pas aux conditions de l'article 16 de la Constitution, dans la mesure où elle ne comporte pas les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions sous rubrique. Indépendamment de ces considérations d'ordre constitutionnel, le Conseil d'État demande aux auteurs de clarifier les éventuelles conséquences sur les PAG existants qui, le cas échéant, ne sont pas conformes au futur programme directeur.* »



lieu à l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du plan d'aménagement général postérieure à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel ».

Cette option avait été retenue à l'époque afin de ne pas imposer aux communes concernées, une énième modification de leur PAG – sachant que cela revient à recommencer toute la procédure d'élaboration du PAG – y compris les études préparatoires. Il s'agissait d'une solution pragmatique pour ne pas pénaliser des communes qui venaient justement d'achever la refonte de leur PAG après, bien souvent, des années de procédure longues et surtout coûteuses. Or, c'est précisément parce que les PDS ont pris tellement de retard par rapport au calendrier de la refonte des PAG, qui devait être achevée pour 2018, que l'on se retrouve aujourd'hui dans la situation décrite par les auteurs. Par voie de conséquence, une éventuelle expropriation sur base de l'article 24 de la loi est pour le moment impossible à mettre en œuvre. Etant donné que le SYVICOL est d'avis que ces lacunes 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 des communes qui leur est imposée en dehors de leur propre initiative. Le SYVICOL observe finalement que cela ne peut intervenir que par le biais d'une modification de la loi alors qu'une modification des PDS serait sans incidence sur cette procédure. Une mise en œuvre par un POS telle que suggérée engendrerait les mêmes inconvénients pour une commune.

Le projet de PDAT propose également une modification des **PDS secondaires** (actuellement, le PDS « lycées » et le PDS « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles ») et « *l'élaboration de PDS ayant trait à de nouvelles thématiques (par exemple, certains types d'infrastructure)* ». Le SYVICOL insiste pour que des précisions soient apportées quant au secteur d'activité de ces possibles PDS, notamment quant aux infrastructures éventuellement concernées. Il rappelle à ce sujet ses remarques précédentes concernant les programmes quinquennaux pour lesquels il estime qu'il n'y pas lieu de remettre en cause la démarche actuelle. De manière générale, une approche flexible laissant aux communes une certaine marge de manœuvre est préférable à une surréglementation. Lors de la préparation du débat de 2018 à la Chambre des députés, l'élaboration de PDS « préservation des grands ensembles paysagers et forestiers », « sites archéologiques » ou encore « adaptation au changement climatique » avaient été évoqués. Ces réflexions sont-elles toujours d'actualité ? Le SYVICOL tient à préciser que même si le règlement grand-ducal du 24 juillet 2011 portant création d'un Centre national de recherche archéologique auprès du Musée national d'histoire et d'art avait créé la base légale pour établir un plan directeur sectoriel des sites archéologiques, celui-ci est devenu inutile depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel qui prévoit l'élaboration d'une carte de la zone d'observation archéologique qui n'est toujours pas disponible.

Les **POS** devraient également être utilisés plus systématiquement dans le cadre de la mise en œuvre des PDS mais aussi « *de manière plus catégorique pour mettre en œuvre divers projets étatiques d'intérêt général susceptibles de diverger aux intérêts locaux* » (page 203). Le SYVICOL appelle le gouvernement à utiliser un tel instrument avec prudence et retenue, dans la mesure où il porte atteinte à l'autonomie communale, laquelle ne peut se justifier que pour la réalisation de ce qui strictement nécessaire à l'intérêt général. 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 à travers les PAG et les PAP et les instruments de l'aménagement du territoire mis en œuvre par l'Etat à travers les PDS, les POS et les conventions. On aurait tort de les opposer.

Le projet de PDAT envisage encore de doter les **conventions de coopération territoriale Etat-communes** d'un cadre davantage institutionnalisé éventuellement plus adapté pour une coopération sur le long terme, évoquant un instrument similaire aux parcs naturels pour les espaces à dominante urbaine (page 204). Le SYVICOL se félicite du fait que ces conventions reposent sur une approche inclusive avec les communes et fonctionnent en pratique, comme le démontre le lancement récent du Forum Régional Centre, même s'il donne à considérer que la participation financière de l'Etat est conditionnée au respect et à la mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire au niveau national.

Le rôle de conseil des **parcs naturels** aurait également vocation à être renforcé et élargi selon le projet de PDAT (pages 205 à 208) dans trois directions : en matière d'aménagement du territoire, pour la mise en œuvre de processus participatif et enfin en vue de la transition énergétique. Dans la mesure où ce sont les communes membres qui déterminent l'étendue de leur participation, elles sont également libres de déléguer partiellement au syndicat certaines de leurs missions si elles l'estiment opportun. Le SYVICOL tient à faire remarquer que l'établissement d'une vision stratégique « locale » peut également être réalisé dans un autre cadre de coopération, en témoigne le programme LEADER Eislek qui a rendu possible la mise au point d'une nouvelle stratégie de développement local 2023-2029 intitulée 'zesummen hei uewen' entre les 16 communes participantes.

Le projet de PDAT prévoit certaines adaptations de la **législation applicable en matière d'aménagement communal et de développement urbain** ainsi que de certains règlements grand-ducaux y relatifs pour que l'approche de planification communale prenne davantage en compte les stratégies nationales (pages 208 et 209). Il poursuit en indiquant que « *l'étude préparatoire devrait davantage prendre en compte les objectifs et stratégie du PDAT2023 ainsi que leur respect de ceux-ci dans la partie réglementaire des PAG, à savoir les parties écrite et graphique. Finalement, une réévaluation régulière de l'évolution locale par rapport aux objectifs et stratégies nationales pourrait être imposée, notamment en ce qui concerne les potentiels de développement* ». Le SYVICOL s'oppose vivement à toute modification dans le sens d'une « transposition » des principes du PDAT dans les PAG. Comme expliqué ci-dessus, cela reviendrait à contourner l'impossibilité d'opérer une modification de la législation concernant l'aménagement du territoire dans le sens souhaité par les auteurs du PDAT pour l'imposer au niveau de la législation sur l'aménagement communal ! D'autre part, il demande à voir préciser quelles sont les modifications envisagées, tant au niveau de la loi que des règlements grand-ducaux d'exécution. A titre d'exemple, il rappelle son opposition à une modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui laisse le soin aux communes de déterminer les seuils de densité dans leurs PAG.

Le principe constitutionnel de l'autonomie communale n'est ni une lubie, ni un prétexte. Il est rappelé que le Luxembourg a signé la Charte européenne de l'autonomie locale dans toutes ses dispositions le 15 octobre 1985 et a été le premier pays à ratifier ce texte le 18 mars 1987. Dans son 3^e rapport de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « *salue le fait*



que le principe de l'autonomie locale, tel qu'énoncé dans la Charte européenne de l'autonomie locale, est pleinement inscrit dans la Constitution, reconnu par le législateur et les tribunaux et respecté. Il souligne également que la protection juridique de l'autonomie locale est pleinement respectée et que la réforme du droit communal entamée en 2020 vise notamment à assouplir la tutelle administrative des communes ». Le SYVICOL s'étonne dès lors de l'assertion faite par les auteurs du PDAT (page 209).

Il estime également nécessaire de rappeler que l'article 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain attribue aux communes la compétence en matière d'aménagement communal et de développement urbain, sous le contrôle du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions. Cette compétence s'exerce dans le respect des lois (article 1^{er}) et de l'intérêt général (article 2) ce qui est souligné par la définition même du concept d'aménagement communal aux termes duquel « *on entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe 2 par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, est orientée par le programme directeur de l'aménagement du territoire ; elle reprend les dispositions et objectifs des règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol conformément à la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire lorsqu'une telle mesure s'avère nécessaire* ».

Comme cela a déjà été précisé dans les développements ci-dessus, l'étude préparatoire et notamment le concept de développement prend déjà en compte les principes de l'aménagement du territoire et ce cadrage est, aux yeux du SYVICOL, suffisant. Il demande au gouvernement de respecter la mission d'aménagement confiée par la loi et la constitution aux autorités communales, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur.

Finalement, le projet de PDAT prévoit de renforcer le rôle du **CSAT**, « *afin qu'il soit pleinement impliqué dans les procédures relatives aux plans à caractère réglementaire, il est proposé de ne pas uniquement saisir le CSAT sur base d'un document final, mais pendant le processus d'élaboration, tout en limitant les avis à des propositions d'amendements concrets. Le CSAT est encouragé à recourir davantage à l'auto-saisine concernant les enjeux et thèmes majeurs de l'aménagement du territoire en proposant des solutions concrètes et fondées* ». Le SYVICOL se demande pourquoi une telle approche n'a pas été mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration du présent projet de PDAT. Il est en effet étonnant que le CSAT, compte-tenu de ses missions, n'ait pas été impliqué davantage dans les travaux préparatoires. S'il a bien été saisi par le ministère pour avis au mois d'avril 2021 sur le projet d'armature urbaine qu'il était prévu de soumettre à l'approbation du Conseil de gouvernement, il avait rendu en date du 28 avril 2021 un avis très critique dans lequel il constatait être techniquement placé dans l'impossibilité de prendre position de manière circonstanciée par rapport aux documents de travail non aboutis lui soumis, mais développait un certain nombre de considérations et soulevait des questions. Le SYVICOL se demande si elles ont été prises en considération par le projet de PDAT. Il s'y ajoute que, contrairement aux membres du groupe de travail interministériel, le CSAT n'a pas reçu l'avant-projet de PDAT.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 21 novembre 2022