



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Le Ministre aux Relations avec le Parlement

REÇU

Par Magda Santos, 11:04, 11/05/2023

Monsieur le Président
de la Chambre des Députés

Luxembourg

Luxembourg, le 10 mai 2023

Personne en charge du dossier:
Jean-Luc Schleich
☎ 247 - 82954

Réf. CE / SCL : TP – 457 / jls

Objet : Rapport concernant les avis et observations reçus dans le cadre des consultations portant sur le projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT2023) et le rapport sur les incidences environnementales (RIE).

Monsieur le Président,

En vue de la préparation de la séance publique de la Chambre des Députés du mardi 16 mai 2023, en partie dédiée au Projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT2023), Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire aimerait faire transmettre à l'adresse des honorables Députés son rapport sur les avis et sur les observations reçus dans le cadre des consultations portant sur le projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT2023) ainsi que le rapport sur les incidences environnementales (RIE) y relatif qui a été élaboré suite à la consultation des communes, tels que prévus par les lois modifiées du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Conformément à l'article 6, paragraphe 5, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le document sous forme de rapport a pour vocation, d'une part, de présenter au Gouvernement les avis et observations que le Département de l'Aménagement du territoire (DATer) a reçu dans le cadre des enquêtes publiques portant respectivement sur le Projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT2023) et le rapport sur les incidences environnementales (RIE) y relatif, et, d'autre part, de proposer les suites à réserver auxdits avis et observations ainsi que les modifications éventuelles du projet de PDAT 2023.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Le Ministre aux Relations avec le Parlement

Le rapport précité a été validé par le Gouvernement en conseil en date du 23 avril 2023.

Quoique la transmission du rapport ne soit pas expressément requise dans la procédure légale d'adoption du Programme directeur d'aménagement du territoire, il a semblé opportun à Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire de maintenir un échange d'informations transparent à l'égard de la Chambre des Députés concernant la suite de la procédure d'élaboration du programme. Ce souhait fait suite aux débats entamés lors de la séance publique du 18 janvier 2023 dans le cadre de l'heure d'actualité portant sur le Projet de PDAT 2023 et de ses implications sur l'actuelle répartition du Fonds de dotation globale des communes.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre aux Relations
avec le Parlement



Marc Hansen

Luxembourg, le 19 avril 2023

Rapport du ministre de l'Aménagement du territoire concernant d'une part, les avis et observations reçus dans le cadre des consultations portant sur le projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) et le rapport sur les incidences environnementales (RIE) y relatif et d'autre part, les propositions des suites à réserver auxdits avis et observations ainsi que les modifications éventuelles du projet de PDAT

Conformément à l'article 6, paragraphe 5, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le présent rapport a pour vocation, d'une part, de présenter au Gouvernement les avis et observations que le ministre de l'Aménagement du territoire a reçu dans le cadre des enquêtes publiques portant respectivement sur le projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (projet de PDAT) et le rapport sur les incidences environnementales (RIE) y relatif, et, d'autre part, de proposer les suites à réserver auxdits avis et observations ainsi que les modifications éventuelles du projet de PDAT.

Sommaire

I.	Déroulement de la procédure de consultation relative à l'élaboration du projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (art. 6 de la loi précitée du 17 avril 2018)	3
II.	Déroulement de la procédure de consultation relative à l'évaluation environnementale stratégique (art.2 à 9 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement)	4
III.	Analyse des avis et observations susmentionnés du projet de PDAT reçus dans le cadre des consultations susmentionnées.....	5
	A. Analyse générale des avis reçus de la part des communes et des syndicats intercommunaux	6
	B. L'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) émis le 23 février 2023 conformément à l'article 6 (3) de la loi précitée du 17 avril 2018.....	11
	C. Les observations reçues en vertu de l'article 7(1) de la loi précitée du 22 mai 2008.....	14
	D. Les avis émis conformément à l'article 7(2) de la loi précitée du 22 mai 2008	21
	E. Les avis reçus en vertu de l'article 8 de la loi précitée du 22 mai 2008	26
IV.	Propositions des suites à réserver aux avis et observations susmentionnés (articles 6 (5) de la loi précitée du 17 avril 2018 et 9 de la loi modifiée précitée du 22 mai 2008)	29
	A. Manque de précision et remarques récurrentes – explications sans propositions de changement	29
	B. Remarques et observations spécifiques	47
	C. Propositions d'adaptations du contenu du projet de PDAT suite aux avis reçus.....	56
	D. Erreurs à redresser	69
	E. Remarques ayant trait à des autres instruments de l'Aménagement du territoire ou relevant de la compétence d'autres ressorts	71

I. Déroulement de la procédure de consultation relative à l'élaboration du projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (art. 6 de la loi précitée du 17 avril 2018)

Suite à la décision du Gouvernement réuni en conseil du 26 juillet 2019, le ministre de l'Aménagement du territoire a procédé, en collaboration avec un groupe de travail réunissant les ministères, administrations et autres organismes intéressés dans lequel les communes étaient représentées par le Syvicol, à l'élaboration d'un projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après, le « projet de PDAT »).

Le projet de 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 afin de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement durable de toutes les parties du territoire national.

Conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, et sur décision du Conseil de gouvernement réuni en date du 17 août 2022, le projet de PDAT a été transmis par voie électronique aux collèges des bourgmestre et échevins de l'ensemble des communes du pays ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) en date du 15 septembre 2022. Simultanément, une lettre recommandée avec accusé de réception les informant de ladite transmission leur a été envoyée.

Toujours conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 17 avril 2018, le CSAT ainsi que les collèges des bourgmestre et échevins ont *a priori* disposé d'un délai de quatre mois, du 15 septembre 2022 au 15 janvier 2023, pour remettre leur avis.

Conscient de l'importante charge de travail en fin d'année au sein des communes, le ministre de l'Aménagement du territoire a toutefois accordé un prolongement dudit délai jusqu'à la fin du mois de janvier 2023. Finalement, l'ensemble des avis soumis jusqu'au mois de mars 2023 ont été réceptionnés et traités.

II. Déroulement de la procédure de consultation relative à l'évaluation environnementale stratégique (art.2 à 9 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement)

Lors de l'élaboration du projet de PDAT, ce dernier a fait l'objet d'une évaluation environnementale ayant mené à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales (RIE) au sens de l'article 5 de la loi précitée du 22 mai 2008.

En date du 15 septembre 2022, le projet de PDAT ainsi que le RIE y relatif ont été soumis pour avis au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, aux autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement ainsi qu'aux États membres susceptibles de subir des incidences notables.

Simultanément à l'enquête publique relative au projet de PDAT (Point I), une enquête publique relative aux incidences environnementales de ce dernier a été menée. Ainsi, outre le projet de PDAT, le RIE y relatif a été mis à disposition du public pendant 30 jours à partir du 15 septembre 2022 dans les locaux du Département de l'aménagement du territoire (DATer) ainsi que sur le portail de l'aménagement du territoire ; le public ayant eu 45 jours pour transmettre ses observations écrites à l'autorité responsable du plan.

Le dépôt du dossier ainsi que les délais précités ont été communiqués au public par un avis publié dans quatre quotidiens luxembourgeois en date du 15 septembre 2022. Toutefois, afin d'étendre les droits des citoyens et de faire coïncider les délais de l'enquête publique relative aux incidences environnementales avec ceux de l'enquête relative au projet de PDAT, le ministre de l'Aménagement du territoire a décidé d'accepter tout avis lui étant soumis jusqu'à la fin du mois de mars 2023.

III. Analyse des avis et observations susmentionnés du projet de PDAT reçus dans le cadre des consultations susmentionnées

Dans le cadre des consultations susmentionnées, les avis et observations suivants ont été remis et la suite à réserver analysée :

- A. L'avis des conseils communaux de 97 communes, du Syvicol ainsi que de cinq syndicats intercommunaux :
 - la Distribution d'Eau des Ardennes ;
 - le Parc naturel et géoparc « Mëllerdall » ;
 - le Parc naturel de la Haute-Sûre ;
 - le Syndicat intercommunal pour la création, l'aménagement, la promotion et l'exploitation d'une zone d'activités économiques à caractère régional dans le canton d'Echternach, et
 - le Syndicat intercommunal à vocations multiples « Nordstad » ;

- B. L'avis du Conseil supérieur d'aménagement du territoire ;

- C. Les observations de dix autres organismes:
 - le Mouvement Écologique a.s.b.l. ;
 - la Fondation IDEA ;
 - l'association des Aménageurs et Urbanistes du Luxembourg ;
 - le Conseil supérieur pour un développement durable ;
 - le Biergerkomitee Letzebuerg 2050 ;
 - l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ;
 - le Centre for Ecological Learning Luxembourg ;
 - la Baueren-Allianz ;
 - la Chambre d'agriculture , et
 - la Lëtzebuenger Denkmalschutz Federatioun ;

- D. L'avis de la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, l'avis des autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement ainsi que l'avis de l'Institut national de recherches archéologiques du ministère de la Culture ;

- E. L'avis de six partenaires de la Grande Région:
 - la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Préfecture de la Région Grand Est ;
 - le Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle ;
 - l'intercommunale IDELUX ;
 - le Land de Sarre ;
 - la Communauté germanophone de Belgique, et
 - le Conseil départemental de la Moselle.

A. Analyse générale des avis reçus de la part des communes et des syndicats intercommunaux

La partie qui suit a pour objet de présenter de façon succincte les avis reçus de la part des communes et des syndicats de communes.

1. Un résumé des avis des communes

En général, le projet de PDAT, et notamment les objectifs politiques et stratégies proposés, ont été favorablement accueillis par les communes. Ainsi de nombreuses communes saluent les trois objectifs politiques proposés par le projet de PDAT et estiment nécessaire de disposer d'une stratégie de développement territorial à l'échelle nationale et transfrontalière. Certaines communes précisent d'ailleurs que leur développement s'inscrit déjà actuellement dans l'approche proposée par le projet de PDAT.

En outre, les communes saluent la proposition de créer un fonds de compensation ainsi la mise en place d'un soutien financier aux communes qui tiennent compte des orientations définies par le PDAT.

Dans leurs avis, les communes émettent également un certain nombre de constats, de critiques, de remarques – qui seront traitées sous le point IV.A. - mais aussi des propositions de rajouts et de modifications – traitées sous les points IV.B et IV.C. Enfin, les communes identifient quelques erreurs présentes dans le projet de PDAT, ces dernières étant traitées dans la partie IV.D du présent rapport.

Les critiques et les remarques les plus récurrentes d'ordre général concernent le volume du document, le manque de précisions, la complexité de sa structure et les craintes quant aux répercussions des objectifs et orientations du PDAT sur l'autonomie communale. Les communes ont également soulevé plusieurs incompréhensions, des manques de précision mais également des inconnues et des craintes concernant la mise en œuvre des objectifs politiques du programme.

En outre, les communes sont nombreuses à poser des questions ayant trait à la portée juridique du PDAT et aux répercussions de certains éléments (armature urbaine et seuils maximaux théoriques d'artificialisation notamment) sur leurs PAG, dont elles viennent, pour la majorité d'entre elles, d'achever une procédure de refonte. Les objectifs et stratégies suscitent de nombreuses demandes de précision, notamment en ce qui concerne leur transposition dans les PAG mais également les nouveaux outils proposés dont en particulier le concept du *Transferable Development Rights (TDR)*.

Les communes soulèvent également la requête d'être associées à un stade précoce dans la mise en œuvre du PDAT, de ses stratégies et des mesures et outils proposés. Elles soulignent aussi la nécessité d'adapter le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), actuellement principalement axé sur la croissance démographique, aux critères de l'aménagement du territoire notamment en ce qui concerne, premièrement, la prise en compte des (nouveaux) CDA et, deuxièmement, le soutien aux communes endogènes qui sont censées modérer leur croissance. Les propositions d'un soutien financier pour les communes, notamment à développement endogène, comme par exemple la mise en place d'un fonds de compensation et d'un fonds pour les communes endogènes trouvent un large accord dans les avis remis.

Dans le cadre du seuil maximal théorique d'artificialisation du sol, nombreuses sont les communes qui ne comprennent pas la méthode de calcul. D'autres, en particulier les communes endogènes, demandent à

ce que la densité soit définie de manière plus nuancée. En outre, il est suggéré de différencier entre plusieurs formes d'artificialisation et de coupler le mécanisme au "coefficient du scellement du sol" (CSS). La crainte que la densification et la réduction de l'artificialisation du sol ait un effet « pervers » sur le marché immobilier est également souvent mentionnée.

Les communes estiment que la réduction de l'artificialisation du sol, qui limitera le sol disponible et en renchérira le coût, renforcera la crise du logement dans un contexte déjà caractérisé par l'importance de la spéculation sur les surfaces constructibles.

Par ailleurs, il est suggéré que la coopération transfrontalière soit renforcée par le biais de structures permanentes et que les thématiques de coopération soient élargies à la coopération économique et surtout à la mobilité qui constitue un enjeu fondamental pour les communes.

Finalement, l'importance du rôle de coordination, par l'aménagement du territoire, des politiques territoriales sectorielles est également soulevée comme étant indispensable à la mise en œuvre du PDAT.

Les autres remarques se concentrent davantage sur les volets « géographiques » du PDAT, comme la typologie des communes, la délimitation des espaces d'action, ou encore la désignation des CDA.

2. Un résumé des avis des syndicats intercommunaux

Le Syvicol a émis un avis de 50 pages assez critique envers le projet de PDAT, auquel une cinquantaine de communes se sont – pour le moins – partiellement ralliées.

Dans son avis, il s'interroge d'abord sur la valeur juridique et le caractère contraignant du PDAT tout en avançant qu'au vu du caractère général du PDAT, la marge d'appréciation dont dispose le ministère de l'Intérieur est considérable dans l'approbation des PAG des communes.

Il critique ensuite que le « *projet de PDAT procède d'un simple ripolinage de l'armature urbaine de 2003* » en expliquant que le choix du lieu de résidence des ménages dépend de nombreux facteurs, dont notamment les prix fonciers, ce qui devrait mener à l'échec de l'armature urbaine. En rajoutant l'objectif de la réduction de l'artificialisation du sol, le PDAT provoquerait, selon le Syvicol, un renchérissement du foncier difficilement maîtrisable. Cela aurait pour conséquence une aggravation de la crise du logement et pourrait provoquer une fracture socio-spatiale.

Le Syvicol enchaîne en critiquant le manque de cohérence et de lisibilité du PDAT et met en exergue une confusion entre les principes, les objectifs, les sous-objectifs, les deux horizons temporels et les différentes échelles d'intervention : le tout rend la compréhension du document difficile. Il s'interroge ensuite sur les mesures proposées par le projet de PDAT, sur sa mise en œuvre et regrette l'absence d'un calendrier clair.

Par rapport à l'objectif de la réduction de l'artificialisation du sol, le Syvicol se rallie certes à l'idée mais préfère attendre et voir quels seront les objectifs éventuellement fixés au niveau européen. Il s'interroge ensuite sur les effets de cette politique sur les prix fonciers et sur la méthodologie à la base de la définition de seuils communaux théoriques maximaux d'artificialisation du sol. Selon le syndicat, la limitation du potentiel de développement est en contradiction avec la mission de garantir le respect de l'intérêt général.

et doit engendrer une compensation financière pour les communes. Cet objectif constitue, in fine, une ingérence dans l'exercice des compétences communales.

En ce qui concerne l'objectif de la concentration du développement aux endroits les plus appropriés, le Syvicol remet en question la définition des CDA au niveau de la localité et de l'approvisionnement de leurs aires d'influence et souhaite un renforcement des finances et investissement publics à impact territorial pour les communes désignées comme CDA, sans pour autant pénaliser outre mesure les autres communes.

Concernant l'objectif de la gouvernance, le Syvicol est d'avis que les pistes identifiées par le projet de PDAT doivent être approfondies non seulement avec les autres ministères, mais aussi avec les communes pour autant que les décisions à prendre les affectent – le tout dans le respect de l'autonomie communale ainsi que des principes de subsidiarité et de proportionnalité. De ce fait, il s'exprime en faveur d'une plus grande cohérence des politiques sectorielles entre elles.

Finalement, le Syvicol met en garde contre une « inflation » législative et réglementaire à marche forcée qui est contre-productive et va à l'encontre de l'objectif de la simplification administrative qui doit guider l'élaboration de toute nouvelle loi concernant les communes, de façon directe ou indirecte.

3. Le syndicat intercommunal Nordstad (SINO)

Le SINO salue l'élaboration du projet de PDAT qui envisage de renforcer la coopération entre l'État et les communes notamment dans la concentration du développement aux localités et endroits les plus appropriés au sein des CDA. Il plaide cependant pour que le document sous avis considère les communes de Schieren et Bettendorf comme « CDA d'importance nationale » et ceci jusqu'à la fusion de la Nordstad. Dans cette logique, le FDGC est à adapter pour prendre en compte les cinq communes comme un ensemble.

Par ailleurs, le syndicat est d'avis que les collaborations initiées dans le cadre des conventions pour la mise en œuvre des objectifs de stratégies de développement territorial doivent se poursuivre dans un cadre juridique plus adapté pour assurer une collaboration sur le long terme. Si un instrument similaire à celui des parcs naturels était législativement établi pour les espaces à dominante urbaine, les communes-membres bénéficieraient d'une structure plus visible et stable, voire pourraient profiter davantage de moyens et des ressources dans des domaines variés.

À son avis, son rôle dans le développement de la Nordstad doit être davantage relevé dans le document sous avis. En effet, le SINO se sent à même de pouvoir agir comme une structure de coordination dans le cadre de la promotion et de la mise en œuvre des projets concrets sur le territoire de la Nordstad – à condition de bénéficier de ressources humaines adéquates.

Dans le même ordre d'idées, le syndicat estime que la Nordstad Entwicklungsgesellschaft (NEG) doit davantage s'investir dans la mobilisation de terrains situés sur l'ensemble du territoire des communes composant la Nordstad.

4. Le Parc naturel de la Haute – Sûre (PNHS)

Le PNHS salue l'intention de vouloir renforcer et élargir le triple rôle de conseil des parcs naturels : dans le domaine de d'aménagement du territoire, pour la mise en œuvre de processus participatifs citoyens ainsi qu'en matière de transition énergétique.

Dans ce cadre, le PNHS évoque la mise en place d'une organisation, à l'instar d'une fédération, permettant, d'une part, une concertation permanente et un échange régulier sur des stratégies communes à mener par les parcs naturels au Luxembourg et, d'autre part, dans le domaine de l'aménagement du territoire en particulier.

Aussi, le PNHS avise favorablement la définition d'espaces transfrontaliers et se propose d'initier et d'accompagner l'établissement d'une vision stratégique régionale, le cas échéant en concertation avec ses homologues de la Grande Région.

À l'instar de nombreux autres intervenants dans le cadre de la consultation menée, le PNHS rejoint l'avis déjà largement évoqué que les subventions devraient être adaptées afin de ne pas défavoriser les communes endogènes. Ces dernières devraient être « compensées » pour la contribution au maintien du paysage rural et à la protection des ressources naturelles.

5. Le parc naturel et géoparc « Mëllerdall » et le Syndicat intercommunal pour la création, l'aménagement, la promotion et l'exploitation d'une zone d'activités économiques à caractère régional dans le canton d'Echternach (SIAEE)

Tant le que parc naturel et géoparc « Mëllerdall » que le SIAEE rendent les auteurs du projet de PDAT attentifs au fait qu'ils ont omis de mentionner la zone d'activités régionale projetée par le Plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » (PSZAE) à Moerdorf.

À cet effet, ils proposent de l'indiquer dans le chapitre dédié aux planifications en cours dans le Mëllerdall, y compris l'extension de ladite zone faisant actuellement l'objet d'études.

6. Le syndicat de la distribution d'eau des Ardennes (DEA)

Le DEA plaide pour que les installations d'eau destinées à la consommation humaine soient reprises dans le PDAT. En effet, son réseau de distribution présente plus de quatre cent cinquante kilomètres de conduites d'eau potable dans le nord du Luxembourg.

Considérant les contraintes de typologie du terrain et les coûts d'installation, les conduites posées par le syndicat se trouvent pour la plupart en zone verte et sont ainsi soumises aux autorisations de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Selon le syndicat, des corridors prioritaires visant à garantir l'emprise sur les terrains nécessaires à l'installation d'infrastructures destinées à la distribution d'eau potable devraient être prévus par le législateur.

7. Conclusions

Certaines remarques émises par les syndicats intercommunaux se recoupent avec celles émises par les communes et d'autres font le plus souvent référence à des éléments spécifiques concernant le champ d'application des différents syndicats. L'ensemble des remarques seront, tout comme pour celles des communes, traitées dans le chapitre IV du présent rapport.

B. L'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) émis le 23 février 2023 conformément à l'article 6 (3) de la loi précitée du 17 avril 2018

À titre préliminaire, le CSAT déplore le « retard procédural » de la « refonte » des instruments en matière d'aménagement du territoire. En effet, selon l'organe consultatif, le nouveau Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) aurait dû précéder l'entrée en vigueur des quatre plans directeurs sectoriels.

Par la suite, et à titre principal, le CSAT critique le choix du scénario de croissance maximaliste comme stratégie de base qui, selon lui, joue à l'encontre des objectifs clés visant la résilience territoriale tels que la « zéro artificialisation du sol » et les « zéro émissions de carbone ».

Dans cette logique, le CSAT plaide pour que le STATEC procède à une révision de ses scénarios socio-économiques en y intégrant les objectifs environnementaux précités. Ainsi, le PDAT pourrait se baser sur un scénario « optimal, souhaitable et soutenable » tout en comprenant des métriques qui permettraient d'orienter les autres politiques sectorielles à impact territorial.

Autrement, si la fonction de coordination n'est pas suffisamment exercée, la capacité de planification de l'État risque d'être rapidement dépassée. Aussi, le CSAT souligne l'importance d'intensifier davantage la coopération et la coordination entre la planification étatique et celle dévolue aux collectivités locales.

Ainsi, il s'avère judicieux d'élaborer un plan d'action national relatif à la mise en œuvre de la stratégie PDAT, plan qui serait soutenu par toute instance dont la politique a un effet territorial.

En complément à la précédente réflexion, le CSAT souligne l'importance d'accorder une base constitutionnelle à l'aménagement du territoire.

Concernant l'objectif politique visant la réduction de l'artificialisation du sol (OP1), le CSAT estime que le terme « artificialisation » doit être précisé et que les terrains servant d'assiette aux projets et infrastructures d'intérêt général ou découlant des plans directeurs sectoriels devraient en être exclus, Ou, pour le moins, que leur surface artificialisée devrait être reventilée au niveau des seuils des différentes communes qui en profitent.

Toujours dans le cadre de l'OP1, le CSAT suggère l'élaboration d'une liste prioritaire des types de terrains disponibles (les friches industrielles et leur reconversion, les zones superposées des plans directeurs sectoriels, etc.) tout en prévoyant des mécanismes susceptibles de promouvoir la mobilisation des terrains propices et déjà artificialisés. Dans ce cadre, le CSAT renvoie à l'étude autrichienne « Wohnbedarfsprognose » (une analyse relative aux bâtiments existants sous-occupés voire non occupés à l'intérieur du tissu urbain existant).

Une autre proposition du CSAT consiste à intégrer dans le PDAT les illustrations de la brochure « Liewensqualität erhalten : fir haut a fir muer » qui démontrent comment développer un quartier sans artificialiser davantage de sol afin de rendre le texte du programme plus attractif et plus lisible.

À propos de l'objectif visant la concentration du développement aux endroits les plus appropriés (OP2), le CSAT félicite les auteurs du projet de PDAT pour avoir défini les CDA à l'échelle de localités ou d'un ensemble de localités.

Par contre, l'organe consultatif estime que Vianden ne devrait pas être repris du fait exclusif de son importance touristique. Aussi, eu égard à sa faible capacité de développement, le statut de « CDA » n'est plus justifié.

D'ailleurs, le CSAT trouve alarmant que parmi les 4.100 ha de surfaces destinées au logement dans les périmètres constructibles des PAG, moins d'un tiers se trouvent dans des CDA.

Afin de « diriger » la croissance vers les endroits les plus appropriés et de « compenser » ceux qui le seront moins – en conférant à la non-utilisation ou non-consommation du sol une valeur réelle – le CSAT plaide pour l'élaboration d'un Plan directeur sectoriel (PDS) « espaces prioritaires agricoles » visant à contribuer à la sécurisation de la fonction nourricière ainsi qu'à la fonction de séquestration de CO₂ dans le sol.

En ce qui concerne la planification territoriale transfrontalière (OP3), le CSAT salue l'importance allouée aux aires fonctionnelles transfrontalières et souligne que le succès du développement du Luxembourg à l'avenir pour maîtriser ses défis réside dans une excellente stratégie transfrontalière, inclusive et non exclusive d'une coopération avec les autorités partenaires.

Concernant les espaces d'action, le CSAT propose d'analyser et de formuler des propositions concernant la mobilité pour gérer les flux du trafic motorisé individuel, surtout en ce qui concerne les CDA qui ne sont accessibles que par la route. Aussi, le CSAT estime important de redynamiser certains CDA proches de centres commerciaux comme par exemple Wiltz, Clervaux, Wasserbillig, etc.

Selon le CSAT, un espace d'action centré sur la vallée de l'Alzette comme unité territoriale serait opportun surtout que l'espace d'action « Miersch an Emland », tel que proposé dans la version actuelle du projet, risque de provoquer une pression accrue sur l'augmentation de l'artificialisation du sol.

D'ailleurs, le CSAT craint l'émergence d'une certaine confusion entre l'espace d'action « Interurbane Gréngraum » et la zone verte interurbaine telle que définie par le Plan directeur sectoriel « paysages ».

En outre, le CSAT évoque que le « Emland » de l'espace d'action « Jonglenster an Emland » n'est pas clairement défini et met ainsi en garde contre le développement d'une dépendance trop forte à la Ville de Luxembourg.

Concernant les outils et les mesures pour la mise en œuvre du PDAT, le CSAT propose que ce dernier comprenne une vraie stratégie temporelle pour le développement de nouveaux outils et qu'il énonce l'ensemble des lois et des règlements qui doivent être soumis à des modifications.

En particulier, le CSAT met en exergue que les mesures et outils d'ordre financier sont les plus importants à réformer et à mettre en place.

Concrètement, le CSAT encourage une refonte du FDGC tout en précisant qu'une distinction devrait être faite entre les dotations financières aux communes pour les services leur étant imposés par la législation et les subventions à allouer aux communes pour leurs efforts au niveau de l'écologie, de la biodiversité ou encore de la résilience énergétique.

En complément à ce qui précède, le CSAT n'est pas opposé à la création de fonds ou de systèmes compensatoires pour le cas où des droits acquis seraient lésés.

En conclusion, le CSAT se rallie aux objectifs politiques du projet de PDAT ainsi qu'à la stratégie proposée, mais plaide pour un renforcement du rôle de l'aménagement du territoire et de celui de son rôle de

coordination des politiques sectorielles à impact territorial au sein du Gouvernement, ainsi que pour une meilleure prise en compte de ses critères de développement tant par les ministères que par les communes. Il s'agit d'un constat général qui ne peut être résolu par la voie du PDAT en tant que document d'orientation, mais qui devrait plutôt faire l'objet d'un large débat associant toutes les parties prenantes.

D'autres remarques émises par le CSAT rejoignent celles des communes, tels que par exemple le choix du scénario de croissance, la mise en œuvre de l'objectif politique concernant la réduction de l'artificialisation du sol, le lien de ce dernier avec les politiques de logement, ou encore la nécessité de réviser le FGDC. Ces remarques seront, tout comme pour celles des communes, traitées dans le chapitre IV du présent rapport.

C. Les observations reçues en vertu de l'article 7(1) de la loi précitée du 22 mai 2008

1. Le Mouvement Écologique

Les priorités générales et les orientations du PDAT trouvent, mise à part l'approche en relation avec la croissance économique, l'appui complet du Mouvement Écologique. Cependant, ce dernier est d'avis qu'il existe un clivage entre la réalité et les grandes visions du projet de PDAT. Selon le Mouvement Écologique, le projet de PDAT esquisse certaines pistes, sans toutefois les creuser en profondeur.

Ceci d'autant plus qu'à l'heure actuelle l'aménagement du territoire se heurte en continu à une intégration déficiente dans les politiques sectorielles (et des législations y relatives) et que la volonté d'intervention de l'État en matière d'aménagement se heurte à de multiples barrières (autonomie communale, droit de propriété privée, etc.).

Ainsi, il apparaît primordial au Mouvement Écologique de mener un vrai débat sur les questions d'avenir et notamment sur les questions-clés de l'aménagement du territoire. Dans ce débat, une discussion devrait avoir lieu sur le fait que, dans le passé, l'aménagement du territoire n'a malheureusement pas eu les résultats escomptés : ceci est dû au fait que d'autres ministères concernés ou que des communes dans bien des cas n'acceptent pas une planification plus coordonnée par crainte de devoir renoncer à une certaine autonomie d'action.

C'est la raison pour laquelle, de l'avis du Mouvement Écologique, il serait indispensable de « rassembler » les différents intérêts au sein d'une planification plus coordonnée. Sans un tel changement de paradigme, le développement harmonieux du pays risque de demeurer illusoire, le passé ayant mis en évidence ce fait. Le cas échéant, une planification plus coordonnée nécessite impérativement une approche démocratique, transparente et coopérative tant entre l'État et les communes qu'avec la population.

En ce qui concerne le projet de PDAT en tant que tel, le Mouvement Écologique estime que le volet de la résilience aurait dû être davantage développé - et ce notamment dans le contexte de la croissance démographique et économique qui induirait une artificialisation supplémentaire non négligeable malgré l'objectif politique visant la zéro artificialisation nette d'ici 2050.

C'est aussi la raison pour laquelle le Mouvement Écologique estime que les principes directeurs et objectifs politiques concernant la mobilité – dont l'organisation joue un rôle prépondérant dans tout plan d'aménagement spatial – devraient être présents dans un PDAT.

En effet, elle se demande si les mesures indiquées dans le PNM2035 suffissent à elles seules à garantir le développement harmonieux du territoire, compte tenu du fait que ce dernier conclut que, malgré la mise en œuvre de toutes les mesures y prévues, une augmentation relative des déplacements individuels sera à attendre.

Au vu des réflexions précédentes, le Mouvement Écologique accorde une grande importance à la planification territoriale transfrontalière et encourage la création de synergies plus fortes entre les régions limitrophes et notre pays – ceci surtout au niveau de l'économie et de la mobilité.

Le Mouvement Écologique – à l'instar de nombreuses communes et d'autres organismes – s'exprime sur la nécessité de reformer les finances communales qui, en étant majoritairement axées sur la croissance

démographique, favorisent une urbanisation diffuse accentuée au niveau des régions rurales et périurbaines, mettant ainsi en cause les objectifs déclarés du projet de PDAT.

A part la réforme des dotations financières communales via le Fonds communal de dotation financière, il est tout aussi important, à l'avenir, de lier davantage à des critères d'aménagement du territoire l'octroi de subventions de la part des ministères sectoriels pour des projets d'infrastructure collective au niveau communal. Ceci devrait valoir, entre autres mais pas exclusivement, pour des plans quinquennaux d'équipements sportifs, touristiques, scolaires et autres.

Finalement, le Mouvement Écologique s'inquiète de la fragilisation du centre de certaines agglomérations en ce qui concerne les commerces de proximité, fragilisation souvent liée au développement et à l'agrandissement de centres commerciaux en périphérie.

Ce phénomène allant non seulement à l'encontre du but d'une « zéro net artificialisation » que de l'objectif visant « la revitalisation des centres de villages et la localisation pertinente de services » et du « concept de la ville du quart d'heure », le Mouvement Écologique estime que certains aspects sont à approfondir dans le cadre du PDAT dans une démarche interministérielle. L'objectif en vue serait un moratoire pour l'implantation ou l'agrandissement de centres commerciaux et hypermarchés en dehors des espaces urbains ainsi que pour réduire la consommation du sol des établissements dans les zones existantes et, surtout, pour réaliser des concepts et mesures favorisant le développement de commerce de proximité afin de revitaliser les centres d'agglomération.

2. La Fondation IDEA

Tout en soulignant qu'elle ne critique pas le choix du scénario démographique et économique de départ sur base des projections du STATEC, la Fondation IDEA suggère de ne pas sous-estimer l'effet pervers que la croissance économique et démographique peut avoir sur la stratégie de développement spatial.

Ainsi, IDEA procède à quelques propositions quant au modèle de la « déconcentration concentrée » actuel. Dans cet ordre d'idées, il préconise davantage la déconcentration relative des emplois de la capitale notamment vers les autres agglomérations ceci en vue rapprocher les lieux de domicile et de travail.

Aussi, IDEA estime qu'avec le scénario de croissance actuel, le modèle territorial transfrontalier est non-soutenable à long terme sans changements significatifs dans son mode de fonctionnement. Dès lors, IDEA propose d'élaborer un projet de territoire en concertation avec les pays et les régions limitrophes, y compris une armature urbaine transfrontalière autour des trois principales agglomérations transfrontalières et quelques pôles transfrontaliers « secondaires ».

Toujours dans le cadre du modèle territorial transfrontalier, une importance particulière serait à octroyer aux pôles d'activités économiques et zones d'activités transfrontalières ainsi qu'à l'élaboration d'une armature des transports.

En outre, IDEA propose de fixer des objectifs écologiques (ZAN, zéro émission nette, etc.) à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière afin d'éviter de créer un Luxembourg « propre » mais dont les problèmes sont répercutés sur la périphérie transfrontalière.

En termes de mobilité, IDEA propose une série d'améliorations concernant le réseau ferroviaire surtout en vue de contourner la gare centrale de la Ville de Luxembourg. Aussi, dans un contexte de renforcement de la densité des agglomérations, l'utilisation de trams sur pilotis et de téléphériques urbains face à des capacités au sol saturées serait à considérer selon IDEA.

3. L'association des Aménageurs et Urbanistes du Luxembourg (AULa)

En principe, l'AULa partage dans les grandes lignes les objectifs retenus dans le projet de PDAT.

Par contre, l'AULa estime qu'il aurait été préférable de développer davantage la nature juridique du PDAT, surtout par rapport aux PAG. En tant que stratégie transversale en matière d'aménagement du territoire, le PDAT aurait dû proposer l'élaboration d'instruments plus concrets pour la mise en œuvre de ladite stratégie.

Aussi, il serait important de rendre les orientations du programme directeur plus tangibles. Dans ce cadre l'AULa propose de scinder le document en trois parties : une première partie analytique comprenant les défis et objectifs, la deuxième porterait sur la mise en œuvre à court et moyen terme (2035) avec des orientations concrètes et priorisées à réaliser dès maintenant, et la troisième traiterait de la mise en œuvre à long terme (2050) avec les consultations et modifications législatives subséquentes.

En ce qui concerne l'objectif politique visant la zéro artificialisation nette d'ici 2050, l'AULa propose une modélisation croisée similaire à l'IVL afin de montrer que toutes les politiques sectorielles sont réalisables dans le respect des objectifs du PDAT.

Dans le même cadre, l'AULa met en garde contre la confusion entre potentiels de développement des PAG et les surfaces réellement développées. De ce fait, un exercice de quantification du besoin de densification à l'intérieur du tissu urbain existant afin de déterminer les degrés et la localisation de la densification, s'avère vraiment nécessaire pour atteindre cet objectif (compte tenu de la croissance projetée).

Parmi les pistes à reprendre dans la partie du PDAT relative à la « mise en œuvre » de cet objectif figure l'obligation (pour les communes) de justifier le besoin d'une extension des zones destinées à être urbanisées, voire l'interdiction d'extensions (nettes) qui ne sont pas justifiées par des aspects d'intérêt général ou qui ne sont pas compensées par un reclassement équivalent de terrains en zone verte (ou en ZAD).

Concernant l'armature urbaine, l'AULa estime que le succès de sa mise en œuvre, en tant que cadre d'orientation du développement territorial, dépend de la mise en place d'instruments concrets pouvant réellement se répercuter sur les politiques sectorielles. Or, les communes étant à considérer comme acteurs de premier ordre, il serait dès lors essentiel de leur donner les moyens financiers et techniques pour réaliser les projets dans le respect des objectifs du PDAT.

En termes de coopération transfrontalière, l'AULa estime qu'il est utile de prioriser davantage une coopération structurelle et permanente au lieu de poursuivre une coopération ponctuelle qui se limite à la réalisation de projets isolés.

4. Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD)

De façon générale, le CSDD estime que les objectifs et stratégies définis dans le projet de PDAT sont en phase avec les défis du XXI^e siècle. Aussi, il souligne que la gouvernance est le point clé de la mise en œuvre efficace d'une politique territoriale durable.

Le CSDD pose une série de questions d'ordre systémique ayant notamment trait à la croissance démographique et économique, aux finances communales, à la résilience, à la réalisation de la zéro artificialisation nette ainsi qu'à la densification urbaine.

5. Biergerkommittee Letzebuerg 2050 (BK2050)

Le BK2050 est le comité de citoyens ayant accompagné la consultation internationale Luxembourg in Transition. Il se prononce en faveur du PDAT dans ses principes et objectifs.

Par contre, il est d'avis que le scénario du STATEC (croissance de 4,5 %) semble irréaliste, n'est pas souhaité et émet l'impression que la croissance démographique et économique actuelle serait intouchable.

Aussi, il estime que le slogan « Liewensqualitéit erhalen : Fir Haut a fir Muer » est paradoxal en cela qu'il faudrait absolument changer sa façon de vivre si on veut atteindre certains des objectifs visés.

De ce fait, il estime que le modal-split repris semble optimiste si on prend en compte le comportement des personnes qui est difficile à changer et de la réalisation lente et tardive des infrastructures publiques.

Concernant les divers objectifs politiques définis, le BK2050 est d'avis que le principe du « no net land take » devrait être implémenté au Luxembourg le plus vite possible.

De même, la concentration du développement aux endroits les plus appropriés est encouragée par le BK2050 mais ce dernier estime que sa mise en œuvre dépend du découplage des finances communales avec la croissance démographique des communes.

À l'instar de l'AULa, le BK2050 trouve que la coopération transfrontalière ne devrait pas se limiter à la réalisation de quelques projets-pilotes isolés, mais devrait créer une véritable plateforme de coopération cohérente et systématique.

En termes de gouvernance, le BK2050 estime, d'une part, que la mise en œuvre du PDAT n'est pas garantie tant que le ministère de l'Intérieur ne soumet pas les PAG au respect des principes et objectifs y définis. D'autre part, la politique de l'aménagement du territoire devrait avoir plus d'influence sur les politiques sectorielles, notamment la mobilité, afin d'éviter que des infrastructures pour le transport motorisé individuel ne traversent des zones à haute valeur écologique.

6. L'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils (OAI)

À titre préliminaire, l'OAI se demande quelle valeur le Gouvernement souhaite accorder à l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne l'objectif du no net land take, l'OAI trouve que le projet de PDAT n'est pas clair en ce qui concerne le fonctionnement du mécanisme portant sur la limitation de l'artificialisation du sol. Aussi, il estime que des adaptations législatives s'avèrent nécessaires en vue de sa mise en œuvre effective.

Concernant la densification du tissu urbain existant, l'OAI se demande sous quelle forme et à quels endroits cette dernière doit être réalisée. À son avis, le PDAT doit être précisé et concrétisé en ce point. Pour l'OAI, la mise en œuvre de cette mesure doit nécessairement se faire dans le respect du principe de subsidiarité.

D'ailleurs, l'OAI note que le fonds de dotation globale des communes doit être adapté pour faire droit à l'armature urbaine proposée, celle-ci devant être affinée et ses effets explorés au préalable.

Il en va de même pour le pacte logement 2.0. qui ne tient pas compte de l'armature urbaine et dont l'application devrait être différente en fonction du caractère rural ou urbain de la commune concernée.

En outre, l'OAI plaide pour une plus grande cohérence entre la densification du tissu urbain existant et la qualité de vie et propose de réaliser à court terme des projets-pilotes en vue de réfléchir sur les différents types de densification des structures existantes

Dans le même esprit, l'OAI estime que les réflexions relatives au mécanisme du Transferable Development Rights doivent être approfondies. La gestion du mécanisme pourrait être un fonds ou un établissement public doté de compétences techniques. Il propose à cet effet de créer une task force y dédiée.

7. Le Centre for Ecological Learning Luxembourg (CELL)

CELL salue l'ambition de vouloir renforcer la résilience du territoire, sa cohésion économique et sociale, la gestion durable des ressources naturelles, ainsi qu'une transition vers la neutralité carbone.

En ce qui concerne les objectifs politiques définis dans le PDAT, CELL estime que leur succès dépend surtout d'une bonne gouvernance. De ce fait, il se réjouit de constater qu'une importance certaine est accordée à la participation citoyenne.

8. La Baueren-Allianz

La Baueren-Allianz se prononce en faveur de l'OP1 concernant la protection (de la qualité) du sol, de l'eau et de la biodiversité. Dans ce cadre, elle demande l'introduction d'une « zone agricole protégée » visant la protection de l'activité agricole ainsi qu'une gestion innovante des surfaces agricoles en tenant compte de la situation des exploitants.

9. La Chambre d'agriculture

En général, la Chambre d'agriculture déplore l'absence d'analyses approfondies ainsi que d'un concept de gouvernance ajusté. En effet, selon elle, il ne s'agit que d'un document d'orientation sans encadrement des autres politiques sectorielles.

Concernant le scénario de croissance économique et démographique retenu, la chambre s'interroge sur la pertinence d'un système de financement de pensions non durable.

Néanmoins, elle soutient l'idée de reformer le FDGC ainsi que l'objectif visant la limitation de l'artificialisation des sols en ce qu'il n'existerait pas de démarche politique et opérationnelle privilégiant l'artificialisation des sols sur les terrains les plus dégradés tout en protégeant les terrains agricoles voire naturels.

Selon elle, il appartient au pouvoir public de mettre en place une politique visionnaire de sécurité alimentaire ainsi qu'une politique et des instruments visant la protection des sols agricoles contre tout reclassement et artificialisation.

Dans cette logique, elle invoque l'importance d'utiliser les différents espaces davantage en fonction de leur « valeur ajoutée spécifique », surtout dans le cadre d'autres politiques sectorielles.

À titre d'exemple, elle cite l'agrivoltaïsme et estime que les panneaux photovoltaïques devraient être prioritairement installés sur les zones déjà artificialisées, voire imperméabilisées. Leur installation sur des terrains agricoles ne serait recommandée que s'ils contribuent de façon évidente à la productivité agricole.

Une autre piste à développer consiste dans la mise en œuvre d'une stratégie transfrontalière de la croissance et du développement économique et urbain qui, dans un contexte de réchauffement climatique et de températures extrêmes, met en exergue le verdissement des espaces urbanisés tant horizontal que vertical ainsi que la protection du patrimoine (bâti / architectural) agricole dans les communes rurales.

10. Lëtzebuenger Denkmalschutz Federatioun (LDF)

De manière générale, la LDF plaide pour que le PDAT veille à ce que la protection du patrimoine architectural bâti soit davantage garanti.

Certaines mesures sont à leurs yeux susceptibles de se répercuter négativement sur le patrimoine architectural comme la densification dans des noyaux historiques.

Dans le cas où de nouvelles constructions seraient indispensables dans un noyau historique, il s'avèrerait selon elle prioritaire de veiller à respecter la culture du bâti et de son contexte existant, ceci en proposant une architecture en harmonie avec l'existant. Une culture du bâti (« Baukultur ») pour les nouvelles constructions est ainsi à promouvoir au niveau du projet de PDAT.

Dans ce cadre, la LDF propose l'introduction d'un document d'urbanisme ou d'un guide pratique « Baukultur » de l'aménagement de l'espace public incluant la protection du patrimoine bâti communal et national.

Aussi, la fédération propose l'introduction d'un « Baumeeschter » au niveau national pour garantir un développement du bâti de qualité.

La fédération partage également le constat des conséquences de longue durée liées au développement du territoire telles que la perte de la biodiversité, l'étalement urbain, la fragmentation du paysage ou encore la perte du patrimoine bâti architectural et la perte de la culture du bâti.

Pour remédier à cette situation, la fédération considère que l'aménagement du territoire doit être déclaré d'intérêt sociétal général avec un rang constitutionnel comparable à d'autres domaines tels que l'autonomie communale et le droit à la propriété privée.

En ce qui concerne le projet de PDAT en tant que tel, la fédération se propose d'ajouter quelques propositions d'ordre textuel.

11. Conclusions

Les observations reçues en vertu de l'article 7(1) de la loi précitée du 22 mai 2008 concernant davantage le projet de PDAT que l'évaluation environnementale stratégique en tant que telle.

Les différents organismes, à l'image du CSAT se rallient aux objectifs politiques proposés par le projet de PDAT, mais les observations font ressortir la nécessité de revoir et de clarifier le rôle de l'aménagement du territoire, et notamment son rôle de coordination des politiques sectorielles à impact territorial au sein du Gouvernement, pour une meilleure prise en compte de ses critères de développement tant par les ministères que par les communes. Or, il s'agit d'un constat général qui ne peut être résolu par la voie du PDAT qui est un document d'orientation, mais qui devrait plutôt faire l'objet d'un large débat associant toutes les parties prenantes.

D'autres observations font le plus souvent référence à des éléments spécifiques concernant le champ d'application des différents organismes et dépassent ainsi le champ d'intervention du PDAT, tel que par exemple le patrimoine architectural bâti, l'alimentation et la production agricole ou encore le degré de densification à l'intérieur du tissu urbain.

D'autres observations émises rejoignent celles des communes ou du CSAT, tel que par exemple :

- le choix du scénario de croissance ;
- la nécessité de limiter les centres commerciaux en périphérie ou encore d'étendre la coopération transfrontalière aux sujets du développement économique et de la mobilité ;
- le fait que le PDAT ne propose pas une feuille de route précise pour la mise en œuvre de ses objectifs et ses stratégies et que la nature juridique de ce document ne soit pas claire, et
- la nécessité de réviser le FGDC.

Ces remarques seront, tout comme pour celles des communes et du CSAT, traitées dans le chapitre IV du présent rapport.

D. Les avis émis conformément à l'article 7(2) de la loi précitée du 22 mai 2008

1. Avis de la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable datant du 23 février 2023

a. Remarques relatives au rapport sur les incidences environnementales

À titre préliminaire, la ministre estime qu'il aurait été indiqué de fournir pour le moins un résumé des avis reçus dans le cadre de l'article 6(3) dans le rapport environnemental.

Aussi, elle rend attentif au fait qu'entretemps, le Plan national concernant la protection de la nature (PNPN) de 2017 a été remplacé par une troisième version depuis son adoption par le Conseil de gouvernement en date du 20 janvier 2023.

Quant à l'objectif environnemental 9 relatif au « Paysage » (thématisé au chapitre 2), il aurait été indiqué de se référer à la Convention européenne du paysage (approuvée au Luxembourg le 24 juillet 2006).

Finalement, la ministre rend attentif à certaines erreurs rédactionnelles, notamment aux 2^e et 4^e phrases à la page 12 du rapport, 2022 au lieu de 2002 à la page 30, etc.

- Remarques relatives à l'OP1 (réduction de l'artificialisation) et à l'annexe 2 (seuils communaux maximaux d'artificialisation du sol) :

En général, la volonté de réduire l'artificialisation du sol par la définition des seuils maximaux est soutenue.

Cependant, la ministre souligne qu'il aurait été judicieux de vérifier la pertinence des seuils proposés notamment au regard des sensibilités et enjeux environnementaux des différents territoires concernés. En effet, la question se pose si d'autres facteurs auraient dû être pris en compte pour établir ces seuils comme la proximité de zones Natura2000, les contraintes topographiques ou la capacité de cours d'eau de pouvoir servir comme récepteur d'eaux usées assainies.

En ce qui concerne la reconversion des friches et des espaces urbanisés désaffectés existants et à venir, la ministre rend attentif au fait que ces territoires se présentent souvent comme habitats d'une haute valeur écologique. L'urbanisation de tels espaces présuppose la réalisation de mesures d'atténuation et de compensation d'une envergure certaine.

Quant à l'orientation du développement vers l'intérieur des périmètres urbanisés ainsi que la réhabilitation des bâtiments existants en lieu et place des constructions neuves, la ministre est d'avis que la densification des espaces urbains risque d'être réalisée au détriment du maillage écologique intra-urbain des localités (p.ex. fragmentation d'un corridor écologique servant de connexion entre un site de reproduction d'une espèce à l'intérieur d'une localité et une zone Natura2000).

Aussi, la rénovation peut être à l'origine de la perte de sites de reproduction d'espèces protégées inféodées au milieu urbain. Ainsi, elle estime que les tableaux 13 et 15 du RIE doivent refléter ces risques d'une manière plus conséquente.

D'ailleurs, les mesures précitées auraient une incidence clairement négative sur les biens « population et santé humaine » et « climat et air » car la densification des espaces urbains peut être accompagnée d'une augmentation de trafic et de nuisances sonores et olfactives que d'une perte d'espaces verts ayant une fonction récréative et climatique. D'où l'importance de limiter les émissions liées au transport individuel motorisé et de créer des milieux urbains de qualité avec des espaces verts publics d'une dimension appropriée.

Aussi, la réalisation de bâtiments à plusieurs étages, qui est une conséquence probable découlant de la densification de l'existant, est susceptible d'entraîner des répercussions négatives sur le paysage. Finalement, la ministre regrette que le rapport sur les incidences environnementales ne mette pas en évidence l'importance de différencier, dans le projet de PDAT, les stratégies de densification en fonction du tissu urbain existant, de l'exposition paysagère des localités ou encore de la situation topographique des localités et de définir les localités avec un potentiel de densification limité.

- Remarques relatives à l'OP2 (concentration du développement aux endroits les plus appropriés)

De façon générale, la ministre estime que le rapport (RIE) ne considère pas les mesures quantifiables proposées dans le projet de PDAT pour atteindre l'OP2, ce qui rendrait l'évaluation quelque peu incohérente.

Selon elle, il aurait été indiqué de se pencher de manière plus concrète sur l'armature urbaine définie dans le PDAT et notamment sur les agglomérations urbaines et les CDA qui la composent ; l'approche d'identifier d'éventuels enjeux environnementaux importants à considérer lors de la répartition du développement suivant l'armature urbaine aurait permis de vérifier la pertinence de l'armature urbaine définie, voire de pointer d'une manière plus concrète les défis à relever dans les différents espaces.

En ce qui concerne les effets sur les eaux souterraines et des cours d'eau, il est judicieux de surveiller les capacités épuratoires des stations d'épuration du pays. Ainsi, dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, il aurait été justifié de porter l'attention sur la particularité du réseau hydrographique du pays marqué par une multitude d'eaux traitées versées dans ces cours d'eau (capacité épuratoires suffisantes, bon état écologique et chimique, etc.).

En dernier lieu, la ministre estime que le rapport n'accorde pas une importance suffisante aux liens qui peuvent exister entre certains CDA et les zones Natura2000 à proximité.

- Remarques relatives aux OP3 (planification territoriale transfrontière) et OP4 (gouvernance) :

En ce qui concerne l'OP3, la ministre note que les auteurs du RIE ont renoncé à une évaluation des incidences probables. Or, les mécanismes de coopération ne constituent pas per se une mesure avec des effets positifs sur l'environnement et il serait important d'intégrer le développement durable du territoire et les objectifs environnementaux dans toute forme de coopération.

Dans son avis émis le 24 janvier 2022 en vertu de l'article 6.3 de la loi précitée du 22 mai 2008 relatif à l'ampleur et au degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir, la ministre a demandé de réaliser une évaluation sommaire des incidences selon l'article 32 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Une telle évaluation n'a pas été intégrée au motif que les incidences du PDAT sur les zones Natura2000 ne seraient que générales (sans que le rapport sur les incidences environnementales fournisse des éléments ayant menés à une telle conclusion).

En ce qui concerne les mesures d'atténuation et de compensation, la ministre estime que les auteurs du RIE auraient pu se pencher de façon plus concrète sur le contenu du projet de PDAT, surtout en ce qui concerne la pertinence du choix des CDA et des seuils théoriques maximaux attribués.

En dernier lieu, la ministre note que le suivi au sens de l'article 11 de la loi précitée du 22 mai 2008 est brièvement abordé au chapitre 6 du rapport environnemental – sans qu'un véritable monitoring ne soit proposé.

Dans ce contexte, la ministre renvoie à son avis émis en vertu de l'article 6.3 précité dans lequel il avait été, entre autres, souligné que l'évaluation environnementale devrait être utilisée pour vérifier la complétude du monitoring prévu par le projet de PDAT.

b. Remarques relatives à la prise en compte de l'environnement dans le projet de PDAT

De prime abord, la ministre soutient l'OP1 et l'introduction des seuils théoriques maximaux d'artificialisation. Cependant, elle déplore que ces derniers n'aient pas de valeur contraignante.

Il en va de même pour la nouvelle définition des CDA à l'échelle de localités au lieu du territoire communal pris dans son ensemble. Accueillant favorablement cette adaptation, la ministre estime qu'un cadre législatif plus contraignant doit être conféré à l'armature urbaine.

Ensuite, la ministre félicite les auteurs du projet de PDAT pour la mesure portant construction d'un réseau écologique à l'échelle de l'agglomération et l'optimisation de l'accessibilité aux espaces verts. Dans ce cadre, elle en profite pour rappeler que cette mesure doit aller de pair avec la protection des cours d'eau.

Selon elle, cette mesure est à intégrer prioritairement dans le cadre des révisions des PAG sur base d'une planification intercommunale voire régionale.

Pour conclure, la ministre souligne l'importance de mettre en place un mécanisme de suivi transparent et cohérent concernant la mise en œuvre du PDAT qui permet de revoir régulièrement le diagnostic à la base du PDAT (scénario maximaliste de 4,5 % PIB).

2. Administration de la nature et des forêts (ANF)

L'Administration de la nature et des forêts propose d'inclure davantage dans le projet de PDAT la notion de « trame noire » (obscurité nocturne), essentielle dans la conservation et la restauration de la biodiversité et également bénéfique à la santé humaine.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PDAT, il est essentiel de revenir toujours sur le principe de la durabilité. Par exemple, dans le cadre de la densification des espaces urbains et de la rénovation, il serait judicieux de veiller à conserver les niches écologiques intra-urbaines à haute valeur et à favoriser un urbanisme et une construction verts permettant la présence d'espèces inféodées aux milieux urbains.

3. Administration de l'environnement (AEV)

L'AEV n'a pas d'observations à formuler à propos du projet de PDAT mais conclut que les « grands perdants » risquent d'être les thèmes environnementaux « population / santé humaine », « bruit » et « air et climat », surtout en prenant compte de l'OP2 et des mesures telles que l'orientation du développement vers l'intérieur des périmètres urbanisés.

À cet effet, elle estime judicieux que les informations du RIE soient mises en valeur de façon efficace lors des procédures subséquentes en matière d'aménagement du territoire (national comme communal).

4. Administration de la gestion de l'eau (AGE)

En général, l'AGE estime qu'afin de protéger efficacement les ressources en eau et de sécuriser (à court, moyen et long terme) l'alimentation en eau potable au Luxembourg, le PDAT doit prendre en compte la disponibilité des ressources en eau potable, les zones de protection des captages d'eau potable, la présence d'un cours d'eau et la disponibilité des réseaux techniques.

En proposant la renaturation des zones urbaines, l'AGE conclut que l'OP1 a un effet positif direct sur la capacité de régénération et l'utilisation durable du bien environnemental « eau ». Il en va de même pour l'OP2 en ce qu'il protège et valorise les zones non bâties existantes.

Dans le cadre de la planification territoriale concrète, l'AGE juge impératif l'identification des zones où des constructions et autres infrastructures ne peuvent pas être réalisées en vue de prévenir l'abandon définitif de captages d'eau potable.

De même, elle recommande fortement de déterminer les besoins finaux en eau potable pour une zone d'étude définie afin de démontrer que l'approvisionnement en eau potable est garanti. Il en va de même pour les disponibilités au niveau des stations d'épuration.

Au vu de ce qui précède, l'AGE conclut que le PDAT doit permettre de définir des orientations cohérentes devant aboutir à la mise en œuvre de mesures concrètes en réponse aux enjeux environnementaux comme la préservation et l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface.

5. Institut national des recherches archéologiques

L'Institut national des recherches archéologiques n'a pas d'observations sur le fond du projet, mais il en profite pour informer les auteurs du RIE que dans le cadre de la mise en pratique de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culture, une zone d'observation archéologique (ZOA) est en cours de finalisation. Celle-ci sera délimitée et arrêtée par règlement grand-ducal et remplacera les zones à potentialité archéologique présentée dans le chapitre 3.7. du RIE.

6. Conclusions

Tel que requis par la loi du 22 mai 2008, les avis soumis par les autorités compétentes en matière d'environnement portent en grande partie sur le rapport sur les incidences environnementales. Toutefois certains éléments visent le projet de PDAT en tant que tel.

En général les autorités compétentes soutiennent les objectifs politiques du PDAT et vont même jusqu'à regretter que certains éléments n'aient pas de valeur contraignante. Cependant, elles s'inquiètent aussi de la capacité de l'environnement naturel à supporter cette croissance, que ce soit au niveau national (disponibilité en eau potable p.ex.) ou local (impact de la forte croissance d'un CDA sur les zones protégées avoisinantes etc.). En outre, de nombreuses remarques concernent également la mise en œuvre ultérieure de ce que propose la stratégie de développement territorial du PDAT (impact de la densification sur le maillage écologique intraurbain, capacités épuratoires des stations et son impact sur la qualité des cours d'eau etc.).

Etant donné que bon nombre de ces remarques dépasse le cadre de document d'orientation qu'est le PDAT, et qu'en dehors de certaines remarques également formulées par les communes, il est proposé d'y revenir dans le cadre de l'« exposé résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le PDAT » tels que requis par l'article 10 de la loi précitée.

Les fautes de frappes relevées et l'insertion ou l'adaptation de certaines références dans le projet de PDAT seront bien évidemment reprises dans le PDAT sans pourtant les énumérer dans le présent rapport.

E. Les avis reçus en vertu de l'article 8 de la loi précitée du 22 mai 2008

1. La DREAL de la Préfecture de la Région Grand Est

La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est d'avis que le projet de PDAT identifie de manière générale bien l'enjeu de mobiliser, sous toutes ses formes, le potentiel existant – à indispensable selon elle à la mise en œuvre d'une trajectoire vers le l'objectif de la zéro artificialisation nette (ZAN).

Cependant, elle estime qu'au regard des effets transfrontaliers, quelques points, tels que celui des flux de travailleurs frontaliers, l'augmentation du prix du foncier et de l'immobilier dans les communes frontalières ainsi que le développement d'une culture de planification transfrontalière, auraient pu être approfondis.

De même, en ce qui concerne l'ensemble polycentrique transfrontalier du Sud, le paragraphe portant sur le projet *IBA Alzette Belval* mériterait d'être actualisé afin de tenir compte des derniers avancements.

2. Le Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle

Le Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle rejoint l'enjeu majeur d'un avenir écologique et, ainsi, approuve le principe d'un développement équilibré des territoires se basant sur une armature territoriale transfrontalière.

Un moyen pour concevoir une stratégie de développement d'une véritable agglomération transfrontalière pourrait se concrétiser, aux yeux du conseil départemental, dans le cadre du programme Interreg VI Grande Région qui permettrait en particulier au GECT Alzette-Belval de bénéficier d'une enveloppe financière y dédiée.

Dans ce contexte, les enjeux à considérer concernent notamment la mobilité, la continuité des corridors écologiques, la gestion de l'eau, l'habitat ou encore l'accès aux soins.

3. L'intercommunale IDELUX

L'intercommunale IDELUX estime que les objectifs stratégiques du PDAT sont notamment en lien avec leur plan stratégique et les objectifs des différentes stratégies wallonnes, notamment celle concernant la stratégie du *Schéma de développement du territoire de la Wallonie*.

IDELUX plaide toutefois pour une réelle coopération transfrontalière opérationnelle dans le domaine de l'aménagement du territoire. La localisation de l'activité économique, génératrice de la majorité des flux entre la Province du Luxembourg et le Grand-Duché de Luxembourg, devrait être un des points clés à thématiser.

Il est à noter que le Ministre-Président du gouvernement wallon a exprimé son souhait de renforcer la coopération bilatérale avec le Grand-Duché de Luxembourg en créant un comité de pilotage transfrontalier (sujet que la Wallonie souhaite aborder lors du salon Municipalia 2023).

IDELUX souligne également l'importance de renforcer les synergies entre les CDA luxembourgeois et les pôles wallons avoisinants pour éviter de créer des concurrences, voire que ces derniers deviennent le bassin résidentiel du Grand-Duché de Luxembourg.

4. Le Land de Sarre

Le Land de Sarre note que les orientations stratégiques et les objectifs politiques définis dans le projet de PDAT reflètent ses propres idées relatives à l'aménagement et au développement du territoire.

En ce qui concerne les CDA sarrois à proximité de la frontière luxembourgeoise, le Land de Sarre propose d'inclure, outre Merzig, les villes de Perl et de Mettlach.

5. La Communauté germanophone de Belgique

La Communauté germanophone apprécie surtout les objectifs fixés dans les chapitres dédiés aux « espaces d'actions à dominante rurale en grande partie transfrontaliers » et à l'espace d'action « Eislek ». L'amélioration des transports publics de proximité et l'élaboration d'un modèle de gouvernance transfrontalier du triangle transfrontalier *Eifel – Ostbelgien - Eislek* présentent également un grand intérêt pour la Communauté germanophone.

Dans le même sens, la Communauté germanophone salue également l'objectif 3 relatif à la planification territoriale et souligne le potentiel de développement de la coopération dans les territoires frontaliers entre *Ostbelgien* et le Luxembourg.

6. Le Conseil départemental de la Moselle

De prime abord, le Conseil départemental de la Moselle souligne l'importance de continuer les efforts pour que les automobilistes deviennent des usagers des transports en commun ou, pour le moins, qu'ils recourent davantage au covoiturage, condition préalable et nécessaire à la réduction des emplacements des stationnements en milieu urbain.

En parallèle, le Conseil départemental de la Moselle plaide en faveur d'un accroissement de l'offre transfrontalière de mobilité douce.

Outre la mobilité, le logement constitue un défi à traiter au niveau transfrontalier afin d'éviter que les communes françaises proches de la frontière du Luxembourg ne deviennent des bassins dortoirs.

Concernant le projet transfrontalier de développement urbain à la hauteur des *Terres rouges*, le Conseil départemental de la Moselle informe que, sur le versant français, le choix a été fait de classer les sols en espace naturel sensible afin de préserver et de sacraliser une partie de cet espace. Dans ce cadre, il estime

judicieux de concilier cet objectif avec un développement urbain induisant la mise en œuvre d'infrastructures et de réseaux permettant le raccordement et la connexion des nouveaux ensembles bâtis.

7. Conclusions

En général, les partenaires se rallient et partagent les objectifs politiques et la stratégie proposée par le projet de PDAT. L'enjeu lié à la réduction de l'artificialisation du sol est un enjeu commun à tous les territoires qui ont déjà mis en place ou alors sont en train de mettre en place des stratégies similaires. Par ailleurs, les partenaires sont d'avis que certaines thématiques auraient pu être davantage approfondies en matière de planification transfrontalière telles que celles de la mobilité, du développement économique, du développement complémentaire entre les CDA ou encore du logement.

Dans ce contexte, il est à préciser que le projet de PDAT propose bien l'élaboration d'un schéma de développement territorial pour l'aire fonctionnelle transfrontalière. C'est dans ce cadre que ces thématiques pourront être approfondies en concertation avec les partenaires frontaliers. Le PDAT étant un document d'orientation du Luxembourg, il a pour vocation de définir des objectifs politiques pour le développement territorial du pays et de poser un cadre pour le développement transfrontalier.

Les remarques spécifiques concernant les planifications en cours au sein du GECT Alzette Belval ou encore le crassier Terres rouges seront prises en compte dans ce contexte spécifique et non dans le PDAT qui n'a pas ce niveau de précision.

Enfin, la remarque du Land de Sarre concernant le CDA de Merzig sera prise en compte dans le PDAT et est traitée dans la partie IV.B du présent rapport.

IV. Propositions des suites à réserver aux avis et observations susmentionnés (articles 6 (5) de la loi précitée du 17 avril 2018 et 9 de la loi précitée du 22 mai 2008)

Le présent chapitre a pour objet :

- A. d'apporter des précisions quant à certaines critiques, remarques et demandes de précisions
- B. de présenter et proposer des suites à réserver aux remarques spécifiques concernant le statut de CDA et l'appartenance à l'un ou l'autre espace d'action
- C. de présenter les propositions d'adaptation de la structure et du contenu du projet PDAT suite aux avis et remarques reçues
- D. de présenter les adaptations du erreurs contenues dans le projet PDAT suite aux avis reçus et
- E. d'informer sur les suites à réserver aux remarques et propositions dépassant le cadre du PDAT ou relevant de la compétence d'un autre ministère.

A. Manque de précision et remarques récurrentes – explications sans propositions de changement

Certaines des remarques émises dans le cadre des avis et observations reçus concernent des interrogations ou des incompréhensions par rapport au projet PDAT demandaient davantage d'explications sans forcément devoir mener à des adaptations du projet initial.

La partie qui suit a donc pour objet de répondre aux demandes de précisions soulevées.

1. Rôle de l'aménagement du territoire : à préciser et à renforcer

Dans les avis et observations reçus, il est fait référence à la nécessité de renforcer le rôle de l'aménagement du territoire, notamment son rôle de coordination des politiques sectorielles à impact territorial au sein du Gouvernement, et de rendre plus contraignant la prise en compte de ses critères de développement territorial tant pour les politiques sectorielles que pour les communes. Certains proposent d'ailleurs d'inscrire l'aménagement du territoire dans la Constitution.

Il s'agit d'un constat général qui ne peut être résolu par la voie du PDAT en tant que document d'orientation du développement territorial. En revanche, il semble nécessaire de mener un large débat sur le rôle l'aménagement du territoire en associant toutes les parties prenantes.

2. Rôle du PDAT : contenu et impact sur l'autonomie communale

Dans les avis et observations reçus, certaines communes estiment que le PDAT devrait être plus précis, par exemple en précisant les modalités de mise en œuvre, en indiquant un calendrier précis ou encore en détaillant les outils proposés. D'autres en revanche estiment que le contenu va trop loin et qu'il empiète en partie sur l'autonomie communale.

Dans ce contexte, il est à préciser que le PDAT est un document d'orientation. Une définition concernant le contenu du PDAT figurant à l'article 5 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

"(2)Le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes, y compris en matière d'élaboration des projets d'aménagement général, pour autant que sont visés les objectifs prévus à l'article 1er"

Le PDAT a donc pour objectif de définir des objectifs politiques et une stratégie de développement territorial pour orienter le développement du pays. La mise en œuvre de ces objectifs doit se faire en partie par le biais des politiques sectorielles et des PAG des communes. Par ailleurs, les outils proposés dans le PDAT devront être approfondis et détaillés dans une phase qui suivra l'adoption du PDAT.

Enfin, le PDAT est défini indirectement au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, loi ACDU, (article 1er, paragraphe 1er) et directement au niveau de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (article 8, paragraphe 2) :

"On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe 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 d'aménagement du territoire; (...)"

3. Valeur juridique du PDAT

Dans les avis et observations reçus, la valeur juridique du PDAT est souvent questionnée.

Il existe trois différents degrés d'opposabilité en droit français: la conformité, la compatibilité et la prise en compte. Ces notions semblent porter à confusion car utilisées dans le droit luxembourgeois elles n'ont jamais fait l'objet d'une définition claire.

La loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire instaure un rapport d'opposabilité équivalent à la « prise en compte » pour le PDAT et les projets d'aménagement général (article 8, paragraphe 2 de la loi précitée et article 1er, paragraphe 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain).

Ainsi, dans le cadre législatif actuel, le PDAT est un document d'orientation qui doit être « pris en compte » par les projets et plans à effet territorial. Dans ce contexte, la « prise en compte » ne permet pas de déroger discrétionnairement aux orientations et objectifs fondamentaux du PDAT. Toutefois, en cas de dérogation celle-ci doit se fonder sur des motifs précis et circonstanciés (cf. parallélisme entre le PDAT et le Plan national du développement durable dans la jurisprudence du Tribunal administratif du 9 octobre 2017 (n°37659 du rôle)).

Rendre le PDAT contraignant, ou seulement une partie de ce dernier, exigerait de prévoir un cadre normatif et une procédure appropriés au niveau de la future législation de l'aménagement du territoire.

Concernant notamment l'annexe II du projet de PDAT 2023 relative à la définition de seuils communaux maximaux d'artificialisation du sol, il est à préciser que cette annexe constitue une orientation pour les communes et qu'elle n'est pas contraignante.

4. Programme directeur d'aménagement du territoire : son rôle, son statut et son influence

Dans les avis et observations reçus, le rôle et le statut du PDAT semble ne pas être clairs.

La loi précitée du 17 avril 2018 précise :

1° à l'article 5, paragraphe 1er que: il "...[le PDAT] 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 1er (soit les objectifs de l'aménagement du territoire)"

et

2° à l'article 8, paragraphe 2 que: "Le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes, y compris en matière d'élaboration des projets d'aménagement général, pour autant que sont visés les objectifs prévus à l'article 1er ainsi que les dispositions prévues à l'article 5, paragraphe 1."

La jurisprudence a, à plusieurs reprises, pris position quant au statut juridique du PDAT avant et après la jurisprudence Fischbach du 13 juillet 2017, que ce soit sous l'emprise de la loi abrogée du 21 mai 1999 ou de celle du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, dans un contexte donc où le PDAT n'avait été rendu opérationnel par aucun des instruments de l'aménagement du territoire prévus à cet effet.

Le Tribunal administratif a ainsi établi en date du 9 octobre 2017 (n°37659 du rôle) – soit postérieurement à la jurisprudence Fischbach – un parallélisme entre le PDAT et le Plan national du développement durable (PNDD) pour préciser dans quelle mesure une dérogation est envisageable par rapport à ces instruments d'orientation:

"Tant le Programme directeur (...), que le plan national pour un développement durable (PNDD) (...), définissent les orientations générales et les objectifs prioritaires du gouvernement en matière d'aménagement du territoire et de développement durable, en dégagant les objectifs et les principes devant guider les autorités communales et le ministre compétent dans leurs décisions. Il s'agit partant d'instruments d'orientation, guidant les autorités dans la prise de leurs décisions, sans pour autant leur enlever leur marge d'appréciation et sans lier compétence, étant précisé que, sous peine de priver le programme directeur et le PNDD de toute utilité, la décision de déroger des lignes directrices qu'ils tracent ne peut pas être discrétionnaire, mais doit se fonder sur des motifs précis et circonstanciés".

5. Le projet de PDAT actuel comparé au PDAT de 2003 : moins d'objectifs et thématiques manquantes

Certaines communes soulèvent le fait que le PDAT contient moins d'objectifs que celui de 2003 et que certaines thématiques sont absentes, telles que par exemple celles concernant le tourisme ou encore la mobilité. Dans ce contexte il est à souligner que le PDAT actuel a pour but de définir des objectifs politiques de développement territorial.

Par ailleurs, depuis 2003, un grand nombre de politiques sectorielles se sont dotées de stratégies propres. En particulier, dans le domaine de la mobilité ont été élaborées les stratégies MODU, MODU 2.0 ou encore le PNM2035. Ce dernier se base ainsi sur les mêmes données structurelles que le projet de PDAT actuel.

Le projet de PDAT actuel prend en compte les stratégies et objectifs des différentes politiques sectorielles ainsi que leur impact territorial.

Pour ce qui est du nombre d'objectifs, le DATer a souhaité se concentrer sur des objectifs directement en lien avec le développement territorial du pays et avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire du territoire telle que définie dans la loi concernant l'aménagement du territoire.

6. Comment mettre en œuvre le PDAT actuel en sachant que la mise œuvre de celui de 2003 a échoué

Certaines communes soulèvent le fait que le PDAT actuel risque d'échouer dans sa mise en œuvre tel que cela a été, du moins partiellement, le cas pour le PDAT de 2003.

Tel qu'il ressort du diagnostic territorial annexé au projet de PDAT actuel, les objectifs du PDAT de 2003 n'ont pas été atteints. Plusieurs raisons peuvent être mises en avant pour l'évolution territoriale des deux décennies précédentes : la vigueur et la vitesse de la croissance, mais également le fait que les décisions prises par les politiques sectorielles et locales n'ont pas toujours respecté les principes du PDAT de 2003, ces deux raisons étant intrinsèquement liées.

L'absence d'objectifs chiffrés clairs et de pistes concrètes pour la mise en œuvre des objectifs du PDAT de 2003 explique également pourquoi la poursuite d'un développement n'a pas toujours été en phase avec le PDAT ou ne l'a tout simplement pas permis selon l'approche escomptée.

Nonobstant, l'échec d'une stratégie territoriale ne justifie pas l'abandon de nouvelles tentatives, en particulier à la lumière des développements récents dans le contexte de polycrise actuel (climatique, sociale, biodiversité, etc.).

Voilà pourquoi l'atteinte des objectifs formulés par le PDAT actuel est liée à des objectifs clairs, chiffrés et surtout tracés par des pistes permettant leur mise en œuvre. Finalement, il importe de rappeler que la loi réserve à la politique d'aménagement du territoire l'élaboration d'une stratégie de développement territorial. Une fois adoptée par le gouvernement, sa mise en œuvre doit être garantie par l'ensemble des acteurs œuvrant sur le territoire dont notamment les politiques sectorielles et les communes.

7. Compatibilité entre le PDAT et le PNM2035

Certaines communes soulèvent le fait que la thématique de la mobilité devrait être davantage développée dans le PDAT.

La thématique de la mobilité n'est pas davantage détaillée parce que le PDAT a été élaboré en concertation et de manière complémentaire avec le PNM2035.

Si en 2004 l'IVL a été le premier document qui proposait une stratégie concertée entre développement territorial et planification de la mobilité, la situation a bien évolué depuis. En effet, plusieurs stratégies ont été élaborées (les stratégies MODU, MODU 2.0) ou encore le plan national PNM2035. Le PDAT tient compte de ces stratégies et de leurs objectifs respectifs.

Enfin, il est à préciser que le PNM2035 se base de fait sur l'armature urbaine et les données structurelles du projet de PDAT. Ainsi la complémentarité et la cohérence entre développement territorial et planification de la mobilité sont bien assurées.

8. Calendrier pour mise en œuvre du PDAT

Dans la phase qui suivra l'approbation et la publication du PDAT, il s'agira de préciser ensemble avec tous les acteurs concernés, en particulier pour les politiques sectorielles et les communes, les outils et instruments permettant de le mettre en œuvre. Ceci impliquera soit :

- la modification des législations actuelles,
- l'élaboration de nouvelles législations,
- le développement de nouvelles formes de coopération.

Il n'est donc pas possible au stade actuel d'indiquer un calendrier précis pour la mise en œuvre du PDAT en tant que tel.

À noter par ailleurs qu'un élément essentiel pour la mise en œuvre des objectifs et des stratégies du PDAT sont les PAG.

9. Dommages et intérêts induits par le PDAT

Certains avis soulèvent le risque de dommages et intérêts qui pourraient être induits par le PDAT. Les communes indiquent qu'elles ne peuvent assumer les potentiels impacts financiers et qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'en assumer les conséquences.

D'emblée, il importe de préciser qu'en tant que stratégie non contraignante, le PDAT n'a pas d'effets financiers directs, que ce soit sur les finances de l'Etat ou sur les finances communales. En effet, le PDAT se limite, en partant d'un diagnostic de la situation existante placé dans le contexte de polycrise actuel, à définir des objectifs politiques et des orientations stratégiques pour le développement territorial qui permettent un développement démographique et économique tout en répondant aux défis sociaux et environnementaux.

Le projet de PDAT est donc une stratégie qui oriente les démarches et les décisions du Gouvernement ainsi que des communes en matière de développement territorial.

Eu égard au fait que le PDAT n'est pas contraignant, il propose néanmoins une série de mesures et d'instruments qui en permettent la mise en œuvre tout en précisant que ces propositions doivent toutes être approfondies dans le cadre de groupes de travail interministériels qui englobent également les

représentants communaux. C'est notamment dans ce cadre que l'impact financier (ou autre) de toute mesure est évaluée en détail et des solutions sont élaborées.

En ce sens il n'a pas de répercussion directe sur le territoire ni sur les affectations du sol qui sont définies par les PAG des communes. En effet, selon l'article 8 de la loi précitée du 17 avril 2018, le PDAT est rendu opérationnel par divers plans (PDS, POS et PAG), qui eux peuvent avoir un effet direct sur l'utilisation des sols.

Toutefois, il est à noter qu'aussi bien la Direction de l'aménagement communal et du développement urbain que le Département de l'aménagement du territoire ont procédé dans le cadre d'un projet de loi à la modification des articles ayant trait aux indemnités dans leurs législations respectives (loi du 3 mars 2017 dite "loi Omnibus") pour que soient couvertes toutes les hypothèses dans le cadre desquelles des indemnités peuvent être requises suite à l'instauration de servitudes d'urbanisme.

Les pouvoirs publics ont bien la faculté d'instaurer des servitudes d'urbanisme dans un but d'intérêt public (et donc de procéder éventuellement à un reclassement d'une zone constructible en une zone non constructible) et ce, en vertu du principe de mutabilité des plans. Toujours est-il que les pouvoirs publics (l'État ou les communes, selon le cas de figure) risquent dans une telle hypothèse de devoir affronter les conséquences civiles – donc les demandes d'indemnisation – variant selon la situation du terrain, le caractère contraignant de la servitude ou l'existence de projets concrets de viabilisation du terrain. Ceci d'autant plus que lesdits pouvoirs publics n'ont depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013 et les modifications législatives subséquentes, que très peu d'hypothèses derrière lesquelles ils pourraient se retrancher pour se soustraire à d'éventuelles indemnités.

Le projet de PDAT propose justement des solutions alternatives à cette problématique, parmi lesquelles figure notamment le mécanisme TDR.

10. Comment transposer les objectifs et stratégies du PDAT dans les PAG

Certaines communes se questionnent sur la transposition des objectifs et stratégies du PDAT dans les PAG.

Pour transposer les objectifs et stratégies du PDAT dans un PAG, il importe de vérifier, dans l'étude préparatoire, la cohérence du développement inscrit dans le projet de PAG avec les objectifs du PDAT, en particulier en ce qui concerne les objectifs politiques 1 et 2.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que ce n'est que dans le cadre des procédures d'adoption portant sur les révisions globales ainsi que sur les modifications des PAG que la conformité aux objectifs formulés dans la législation relative à l'aménagement du territoire et à l'aménagement communal ainsi qu'aux orientations du PDAT est analysée.

En ce qui concerne l'objectif de la concentration du développement aux endroits les plus appropriés, la distinction entre les CDA, les agglomérations et les communes à développement endogène est bien évidemment à respecter. Les stratégies respectives pour les différents milieux, à savoir rural, périurbain et urbain, fournissent les éléments clés pour la transposition du PDAT dans le PAG. Dans ce contexte, il peut être utile de rappeler que le DATer a, ensemble avec entre autres le ministère de l'Intérieur, publié et publiera encore divers documents (évolutifs) d'aide à la planification urbaine comme notamment le *Planungshandbuch* et le guide Éco-urbanisme.

Il en est de même avec l'objectif de la réduction de l'artificialisation du sol. Une commune est parfaitement en mesure de vérifier si son potentiel de développement doit être revu à la hausse ou à la baisse pour répondre aux objectifs de l'aménagement du territoire. Elle sait également à quel point elle s'est concertée avec les communes voisines pour augmenter la cohérence en termes de planification.

La situation est similaire au niveau des politiques sectorielles ou les simples réponses aux questions « Est-ce que mon projet est conforme à l'armature urbaine de PDAT ? » ou « Est-ce que mon projet contribue à l'objectif de la réduction de l'artificialisation du sol ? » traduit la d'un projet aux objectifs visés.

En attendant le développement d'instruments favorisant la mise en œuvre du PDAT, les communes, avec leur projet de PAG, disposent d'un instrument de taille capable d'orienter le développement :

- en prenant position, dans l'étude préparatoire, par rapport aux objectifs du PDAT et des initiatives de la commune pour les respecter ;
- en limitant le potentiel de développement à 12 ans en superposant les terrains « en trop » de zones d'aménagement différé et
- en ajustant les densités de manière à permettre la mixité sociale et la masse critique nécessaire à une vie locale.

Enfin, il convient de relever le rôle de la procédure d'évaluations environnementales stratégiques qui doit accompagner généralement l'élaboration des projets de PAG (loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes (dite EES/« SUP »)). En effet, celle-ci permet d'évaluer les incidences notables probables que les projets de PAG sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, dont notamment les biens environnementaux « population / santé humaine », « bruit » et « air et climat ».

11. Le projet de PDAT ne remet pas en question la croissance économique et démographique du pays

Un grand nombre d'avis soulignent, voire critiquent, le fait que le projet de PDAT se base sur le scénario maximaliste du STATEC et ne remette pas en question cette croissance. Pour certains, le projet de PDAT aurait dû proposer un propre scénario de développement qui tienne compte de la limite du territoire et des ressources.

Il convient dans ce contexte de souligner que le Département de l'aménagement du territoire n'a ni pour mission ni la légitimité de fixer des objectifs de développement économique et démographique. Cependant, la croissance a un impact considérable sur l'aménagement du territoire. Il est clair qu'une croissance moins forte rendrait la tâche plus facile.

Le projet de PDAT se base donc sur un scénario de croissance projeté par le STATEC pour les décennies à venir et publié en novembre 2017 dans une étude intitulée « Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060 ». Dans cette étude, le STATEC retient 3 scénarios parmi lesquels le scénario haut (ou maximaliste) a été retenu pour éviter que le PDAT soit dépassé en termes statistiques tel que ce fut le cas avec l'IVL en 2004. Le scénario retenu pour l'année 2060 correspond à une croissance du PIB de 4,5 % avec une population totale de 1.162.000 et un emploi total de 870.000.

La politique d'aménagement du territoire ne peut pas directement influencer sur la croissance ou la décroissance d'un territoire. Toutefois, elle doit organiser le territoire de manière à permettre la croissance que connaîtra le Luxembourg dans les années à venir, la canaliser pour l'orienter en direction d'un développement territorial cohérent, durable et résilient tel que prévu par la loi précitée du 17 avril 2018.

En outre, la stratégie proposée dans le projet de PDAT est tout aussi valable en cas de croissance moindre : les objectifs de la réduction de l'artificialisation du sol et de la concentration aux endroits les plus appropriés gardent toute leur validité étant donné qu'elles permettent de se rendre moins dépendant du transport individuel motorisé et qu'elles garantissent une utilisation efficace des équipements et infrastructures.

De plus, il importe de relever que le projet de PDAT prévoit un monitoring de l'évolution territoriale permettant d'évaluer l'atteinte – ou non – des objectifs visés. Le suivi constant du développement permet au besoin d'affiner voire d'ajuster le tir et d'adapter les stratégies retenues.

Toute stratégie, de même que le PNEC (Plan national Energie et Climat) du ministère de l'Énergie ou encore Luxembourg Stratégie du ministère de l'économie, doit tenir compte des enjeux et défis du moment.

12. Contradiction entre l'OP1 et la politique poursuivie en matière de logement

De nombreux avis et observations soulèvent le fait que l'objectif politique de réduction de l'artificialisation du sol est en contradiction avec la politique de logement poursuivie par le Gouvernement et que cet objectif pourrait avoir pour impact une réduction de la construction de logements, voire une augmentation des prix.

L'objectif visant une réduction progressive de l'artificialisation du sol représente un défi de taille pour tous les acteurs concernés. Son ampleur sur notre société et son incidence sur notre avenir sont telles qu'il doit être appréhendé ensemble et le plus rapidement possible : poursuivre la tendance actuelle ne fera que reporter ce problème désormais reconnu, le renforcer et le rendre davantage insurmontable.

Pour transposer cet objectif sur le territoire, une panoplie d'adaptations légales, réglementaires et autres sont nécessaires.

De nombreuses communes ont soulevé le lien voire les contradictions entre l'objectif politique de la « Réduction de l'artificialisation du sol », la mobilisation des terrains et la problématique de la cherté du logement en général.

En effet, les prix fonciers rendent impossible l'accession à la propriété d'une partie croissante de la population et l'offre locative, surtout en logements abordables, est généralement insuffisante. Cette évolution est liée à plusieurs facteurs dont notamment la forte demande (dans un contexte de revenus élevés), mais également la production inférieure aux besoins.

En conséquence, la politique du logement vise à débloquer l'insuffisance de la construction, à savoir la mobilisation des terrains disponibles pour la construction. Bien que théoriquement en nombre suffisant, la mobilisation de terrains constructibles peine à se concrétiser faute de mise sur le marché.

Pour soutenir la production de nouveaux logements, il est notamment prévu dans le cadre de la réforme de l'impôt foncier l'introduction d'un impôt national à la mobilisation de terrains, qui servira d'instrument fort pour lutter contre la rétention des terrains constructibles. Si de prime abord, ces instruments peuvent paraître contraires à l'objectif de la Réduction de l'artificialisation du sol, ce n'est pourtant pas le cas.

En effet, la politique de lutte contre l'artificialisation du sol ne vise pas à ralentir la production de logements, mais doit s'accompagner d'un soutien à la production de logements, notamment abordables. Cet objectif est réalisable en mobilisant les friches et autres terrains déjà artificialisés, à travers le renouvellement urbain dans les lieux centraux mais également en renaturant les espaces qui peuvent l'être. En outre, en mobilisant en priorité les terrains situés en zone urbaine, la politique d'aménagement du territoire diminue indirectement l'artificialisation induite par les infrastructures nécessaires à la construction des nouveaux logements (voirie, parkings, commerces et services locaux etc.).

Finalement, l'objectif est bien de réduire progressivement l'artificialisation du sol, avec deux horizons phasés, 2035 et 2050. Ce phasage permet, d'artificialiser, à partir de 2023, un maximum de 1.710 hectares d'ici à 2035 et de 2.340 hectares d'ici à 2050.

Du point de vue de la production de logements, les projets de réforme de l'impôt foncier et du PDAT se rejoignent donc dans leur objectif de garantir un développement durable du pays passant par une production plus importante de logements, notamment abordables, et par un ciblage de cette production dans les endroits où cela fait sens. Le PDAT vise à utiliser le foncier de manière plus efficace, en augmentant la production de logements par hectare de surface artificialisée, alors que le projet de réforme de l'impôt foncier ainsi que le projet d'introduction d'un impôt national à la mobilisation des terrains visent à favoriser la mise en construction des terrains constructibles.

Le projet d'introduction d'un impôt à la mobilisation de terrains vise à débloquer la construction résidentielle pour agir sur les prix, il tient compte de l'armature urbaine, mais devra à terme s'accompagner d'outils complémentaires visant à prioriser davantage la construction des terrains situés dans des endroits appropriés. La stratégie nationale d'artificialisation du sol, quant à elle, doit permettre d'assurer à terme le maintien des espaces libres de construction, mais ne peut pas se faire contre le besoin de répondre au déficit de logements.

Voilà pourquoi la conciliation de ces deux stratégies ne peut passer que par le fait de construire plus, dans des endroits adaptés et avec une densité de construction plus élevée (verticalisation) mais restant désirable, grâce à un urbanisme laissant de la place à des espaces publics de qualité. Un tel changement nécessite du temps, et c'est la raison pour laquelle les stratégies reposent sur des phasages qui laisseront le temps à ces dernières d'être alignées.

13. Questions et remarques concernant les seuils d'artificialisation du sol

Un grand nombre d'avis et d'observations soulèvent des questions concernant les seuils théoriques d'artificialisation du sol proposés dans le projet de PDAT : méthode de calcul, impact, mise en œuvre etc.

Pour rappel, l'artificialisation du sol actuelle, au niveau national, est d'environ 180 ha par an. Le projet de PDAT se donne comme objectif de tendre progressivement vers la zéro artificialisation nette à l'horizon 2050. Cet objectif a été précisé par l'objectif de diminuer l'artificialisation du sol de moitié d'ici à l'horizon 2035, donc de passer progressivement des 180 ha/an aujourd'hui à 90 ha/an en 2035.

Avant d'expliquer la méthode de calcul, il importe de clarifier le concept de zéro artificialisation nette :

- **L'artificialisation du sol** désigne le processus selon lequel des surfaces sont retirées de leur état naturel, agricole ou forestier, pour pouvoir accueillir des fonctions urbaines ou de transport. Ainsi,

les surfaces artificialisées incluent les sols bâtis à usage d'habitation (immeubles, maisons) ou à usage commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.) et d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.). Cette catégorie inclut également des espaces « verts » artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.).

- Il a été décidé de retenir la notion d'artificialisation au lieu de celle de l'imperméabilisation ou du scellement du sol essentiellement pour trois raisons :
 - Le concept de « zéro artificialisation nette provient de la Commission européenne et de la Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM/2011/0571, CE 2011). Cet objectif a ensuite été repris dans la stratégie pour les sols de l'Union européenne à l'horizon 2030, en novembre 2021.
 - Des données beaucoup plus précises sont nécessaires pour calculer l'imperméabilisation ou le scellement du sol ;
 - Faute de données aussi détaillées, les autres pays européens utilisent également la notion d'artificialisation du sol et non celle de l'imperméabilisation.

- La zéro artificialisation « **nette** » signifie que de nouvelles terres ne peuvent être artificialisées que si d'autres sols, déjà artificialisés, sont remis à l'état naturel.

Dans le cadre d'une diminution progressive linéaire, l'objectif de diviser l'artificialisation du sol au niveau national par deux d'ici 2035 implique théoriquement que chaque année le rythme de l'artificialisation du sol baisse de 7 ha par rapport à l'année précédente afin d'atteindre une consommation de 90 ha/an en 2035.

ANNÉE	HA / AN
2022	180
2023	173
2024	166
2025	159
2026	152
2027	145
2028	138
2029	137
2030	124
2031	117
2032	110
2033	103
2034	96
2035	89

Dans l'objectif d'une utilisation rationnelle du sol, les surfaces artificialisables ont été ventilées sur les différentes communes, en fonction de leur statut dans l'armature urbaine¹, des objectifs de répartition de la croissance de la population et de l'emploi basés sur l'armature urbaine et de leur coefficient de densité future².

Ainsi, une commune endogène, qui n'est pas censée se développer outre-mesure, s'est vu attribuer sa part des surfaces annuellement artificialisables tout en tenant compte des objectifs de croissance de la population et de l'emploi et d'un coefficient de densité qui lui a été attribué. Au contraire, un CDA d'importance nationale en milieu urbain, censé absorber une grande partie du développement territorial, s'est vu attribuer sa part de surface annuellement tout en tenant compte d'objectifs de croissance de la population et de l'emploi supérieurs et d'une densité plus élevée.

La répartition du développement démographique et économique (l'emploi) selon l'armature urbaine est donc affinée dans le cadre de la répartition de la surface artificialisable car elle tient compte des densités : pour respecter les qualités paysagères et du bâti local, 1 ha de sol en milieu rural est censé accueillir des densités moindres qu'1 ha situé en milieu urbain où les densités sont historiquement supérieures et s'intègrent donc de manière harmonieuse dans l'existant.

Cet exercice – **foncièrement théorique** – ne tient donc pas compte des potentiels de développement inscrits dans les PAG ni d'éventuelles contraintes géographiques locales (topographie, zone inondable etc.).

Au stade actuel, l'ambition portée par le PDAT consiste à définir des objectifs politiques ambitieux devant permettre d'amorcer une nouvelle culture de la planification territoriale. L'exercice mené portant une définition de seuils vise à illustrer et à expliquer ce qu'implique la diminution progressive de l'artificialisation du sol selon un modèle linéaire et théorique. Dans la phase qui suivra l'adoption du PDAT, il s'agira de définir conjointement, donc avec les communes, des seuils qui tiennent compte de la réalité du terrain. En même temps, il s'agira de préciser et de mettre en œuvre les outils proposés dans le PDAT pour accompagner l'atteinte de cet objectif politique.

Eu égard aux nombreuses remarques reçues, le DATer propose de modifier le PDAT sur ce point en indiquant des seuils maximaux théoriques d'artificialisation par commune pour l'ensemble de la période visée (horizons 2035 et 2050) et non par année. Par ailleurs, les seuils seront aussi indiqués au niveau des espaces d'action. Il est en effet indispensable de définir des stratégies intercommunales qui tiennent compte des besoins de l'ensemble d'un espace d'action et de pouvoir répartir l'artificialisation induite par des projets d'envergure nationale ou régionale sur plusieurs communes.

Enfin, il est proposé d'inclure le principe que les surfaces artificialisées à travers la réalisation de projets d'envergure nationale et régionale (p.ex ZAE nationales et régionales, infrastructures de transport, ...) ne seront pas uniquement imputés à la commune sur laquelle ils se trouvent, mais bien à la région ou à l'ensemble des communes du pays en fonction du type de projet. La méthode de calcul devant être

¹ 3 agglomérations, Agglo Centre, Région Sud, et Nordstad, CDA d'importance régionale hors des 3 agglomérations et communes endogènes

² Coefficient de densité: communes endogènes:1, CDA d'importance régionale hors agglomérations: 2, Nordstad: 2.67, Agglo Centre et Région Sud: 4

précisée dans le cadre d'une approche globale visant la mise à mettre en œuvre de l'objectif politique de réduction d'artificialisation du sol.

Pour cette raison, une approche intercommunale et régionale – le cas échéant avec le transfert d'une localité à une autre des potentiels constructibles – permettra le développement démographique et économique aux endroits les plus appropriés au sein d'un même espace d'action.

14. Thématique de l'eau

Certaines communes soulèvent le fait que la thématique de l'eau soit absente dans le projet de PDAT et qu'elle aurait dû être davantage développée. En effet, compte tenu de la croissance démographique prévue, les ressources en eau potable risquent d'atteindre leurs limites et les risques d'inondations de s'accroître. Par ailleurs, l'accès aux terrains pour la construction des réseaux constitue également un enjeu fondamental pour les communes et enfin, de nombreuses communes soulèvent la nécessité de réorganiser l'approvisionnement en eau à un niveau national.

Le projet de PDAT soulève bien entendu l'importance de planifier le territoire en tenant compte de la ressource en eau. Mais la problématique de disponibilité générale en eau dépasse le domaine des compétences de la politique de l'aménagement du territoire. Bien qu'il soit clair que le développement démographique et économique est limité par l'approvisionnement et notamment la disponibilité de la ressource en eau, il existe également des techniques de traitement des eaux pour les rendre potables à nouveau. Or, l'évaluation des quantités d'eau disponibles et la décision de freiner ou de limiter la croissance, qui dépend des facteurs d'attraction du pays, n'incombent pas à l'aménagement du territoire, de même qu'il ne lui appartient pas de financer les techniques d'approvisionnement extrêmement coûteuses (traitement par filtration, physico-chimique, désinfection, affinage, etc.).

15. Interrogations concernant les outils, en particulier le TDR

Dans les avis transmis, des questions et des demandes de précision sont formulées concernant les outils proposés et en particulier concernant celui des Transferable Development Rights (TDR).

L'ensemble des outils et mesures proposés correspond à des pistes d'intervention devant permettre de mettre en œuvre les principes et objectifs du PDAT. Au stade actuel, il ne se s'agit pas de définir de façon exhaustive cette liste de potentiels outils ni de rentrer dans le détail de leur application. Ceci dépasserait l'objet même du PDAT qui doit définir des objectifs politiques et une stratégie de développement territorial au niveau national. Le DATer a nonobstant souhaité identifier dès à présent des pistes d'outils potentiels susceptibles de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre du PDAT.

Tel que précisé dans le document, dans la phase qui suivra l'approbation et la publication du PDAT, la concrétisation et l'affinement des outils et mesures énoncés se feront naturellement en étroite concertation avec les différents acteurs concernés, à savoir les politiques sectorielles ainsi que les communes qui sont un partenaire indispensable pour la mise en œuvre du PDAT.

16. Maillages bleu, vert et jaune : comment ont-ils été définis et comment les mettre en œuvre ?

Dans les avis transmis, des questions et des demandes de précision sont formulées concernant la façon dont les maillages bleu, vert et jaune seront définis.

Jusqu'à présent, les maillages bleu, vert et jaune n'ont pas encore été définis en tant que tel dans le projet de PDAT. La carte « Les réseaux bleu, vert, jaune » n'illustre que schématiquement les surfaces forestières, agricoles et en eau. S'agissant de ressources limitées, le PDAT préconise une protection et une préservation à la fois rigoureuses et coordonnées de ces ressources.

Pour atteindre les objectifs concernant les trois maillages, le PDAT ambitionne d'élaborer une cartographie des réseaux écologiques en partenariat étroit et en continu avec les services et ministères concernés afin d'identifier les terrains nécessaires à ces trois réseaux interconnectés. La cartographie escomptée a pour but d'identifier les potentiels de multifonctionnalité, qui est l'un des éléments essentiels de la nouvelle approche dans la planification territoriale : production alimentaire et protection des écosystèmes, agriculture combinée à la production d'énergie renouvelable et fixation de carbone, etc.

Cette cartographie, établie à l'échelle nationale, pourrait ensuite être précisée au niveau régional et local.

17. Erpeldange : rôle à préciser

Dans les avis transmis, des questions et des demandes de précision sont formulées concernant le rôle d'Erpeldange en tant que CDA.

Aux fins de pouvoir réduire les effets négatifs de l'évolution spatiale actuelle et de favoriser une meilleure répartition des activités humaines sur le territoire ainsi qu'un regroupement des flux de trafic, le projet de PDAT revendique la mise en place d'une armature urbaine qui ne concentre pas le développement exclusivement sur la capitale mais le répartit sur plusieurs pôles.

Ainsi, il prévoit que le statut de CDA n'est plus conféré à l'ensemble des localités appartenant à une commune mais uniquement à la localité, ou les localités, dans le cas de figure d'un ensemble contigu de localités, dont le développement futur contribue à la mise en place d'une armature urbaine durable. L'objectif étant d'orienter et de concentrer le développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national à proximité de l'offre en transports en commun, présentant un niveau de centralité approprié et un minimum de contraintes environnementales.

Avec deux nouvelles gares ferroviaires (pôle d'échange) et un concept urbanistique prévoyant une grande mixité fonctionnelle, l'ensemble contigu des localités d'Erpeldange-sur-Sûre et d'Ingeldorf, également appelé axe central, joue un rôle essentiel dans le futur développement démographique et économique de la Nordstad. Le développement de cet axe central permettra de constituer une zone urbaine multifonctionnelle, faisant office de bassin d'emplois et de services aux régions rurales limitrophes, notamment celles du nord du pays.

De ce fait, le contigu urbain des deux localités précitées, s'inscrit tout à fait dans la politique de déconcentration concentrée envisagée par l'aménagement du territoire depuis 2003. L'objectif étant de

créer, à côté de la Ville de Luxembourg, deux pôles de développement, les CDA régionaux, qui permettent de mieux répartir le développement socio-économique ainsi que les flux de mobilité.

18. Révision nécessaire du FDGC par rapport aux objectifs du PDAT

Dans les avis transmis, des questions et des demandes de modifications sont formulées concernant le fond de dotation global des communes (FDGC).

Après avoir consulté le secteur communal au sujet du PDAT, le gouvernement souhaite soulever deux observations particulièrement pertinentes qui ont trait aux finances communales.

De prime abord, il convient de faire une distinction entre les politiques de dotation et de subventionnement.

La **dotation** constitue notamment des ressources financières permettant aux communes de pouvoir à l'exécution de leurs missions obligatoires. A ce sujet, une observation qui a été relevée à plusieurs reprises concerne le manque de cohérence entre les objectifs poursuivis par la réforme des finances communales procédant de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et ceux poursuivis par le PDAT. Tandis que les premiers inciteraient les communes endogènes à une croissance démographique, les deuxièmes les empêcheraient de se développer davantage.

Si une partie importante du FDGC est distribuée en fonction de la population ajustée d'une commune, il est vrai qu'une population plus importante génère des coûts plus importants pour la commune. Le système de dotation est donc un mécanisme **réactif** qui permet d'affecter aux communes une dotation en fonction des dépenses ordinaires (fonctionnement) réelles des communes. Le PDAT, cependant, oriente le développement de manière volontariste au niveau national et régional.

Par ailleurs, la dotation est encore un instrument **dynamique** étant donné qu'elle évolue en fonction de la situation économique nationale, exerçant ainsi un impact positif sur les deniers publics des communes, même pour celles à démographie constante.

Ce raisonnement, qui se base sur les objectifs de la loi précitée du 14 décembre 2016, s'appuie également sur l'évaluation indépendante sur la réforme des finances communales effectuée par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) en 2021. En effet, cette dernière confirme au point 4.1.3 qu'« au niveau de la stabilité des finances par communes, des effets positifs sont constatés ».

Quant au **subventionnement**, qui constitue des ressources financières liées à des dépenses spécifiques comme par exemple des projets de construction d'envergure, le gouvernement ne s'oppose pas à une intégration d'éléments nouveaux, tels que préconisés par la politique de subventionnement du PDAT. Effectivement, une refonte de la mise à disposition de moyens financiers substantiels peut aller de pair avec une réorganisation importante des subventionnements communaux.

Ceux-ci pourront dorénavant s'effectuer de manière centralisée et digitale, notamment selon le principe du *single point of contact*. Par ailleurs, l'on pourrait profiter de l'occasion pour harmoniser les modes de calcul, à la fois pour le taux de subventionnement que pour les plafonds subventionnables, et les échéanciers pour la mise à disposition des subventions étatiques.

19. Remarques et questions concernant l'outil méthodologique Raum+

Certaines communes soulèvent le fait que l'outil Raum+ n'est pas assez précis et exact pour effectuer des évaluations sur le potentiel foncier. Par ailleurs, certaines communes soulèvent la question de l'accès aux données Raum+, en ce sens qu'elles indiquent ne pas encore y avoir accès.

Pour rappel, Raum+ est un outil méthodologique pour apprécier et répertorier l'évolution des réserves foncières au Grand-Duché de Luxembourg : il permet ainsi d'établir une vue d'ensemble territoriale, quantitative et qualitative des toutes les réserves foncières pour toutes les utilisations (logement, activités, commerces, équipements publics).

L'analyse se base sur les PAG en vigueur et sur les PAG en cours d'approbation pour les communes n'ayant pas encore de PAG « mouture 2011 » approuvé. Cette information est ensuite complétée par des données qualitatives à travers des entretiens menés avec les responsables techniques et/ou politiques des différentes communes. Les données qualitatives sont donc à appréhender avec prudence puisqu'elles dépendent en partie de l'état de connaissance de la commune. Par conséquent, les données enregistrées sur la plateforme sont celles fournies par les participants communaux lors des entretiens. En revanche les données quantitatives établies sur base des PAG et des orthophotos correspondent bien à la réalité.

Concernant l'accès aux données de Raum+, il est à préciser que toutes les communes ayant participé aux entretiens ont un accès à leur permettant de consulter le contenu de la plateforme.

Pour avoir un droit d'écriture, il faut que les représentants de la commune participent au préalable à une formation dispensée par le bureau ProRaum et organisée par le DATer en collaboration avec le ministère du Logement. De telles formations ont été organisées prioritairement pour les conseillers de logement à plusieurs reprises ainsi que pour les communes ayant participé à la première phase du projet Raum+.

Il est prévu d'organiser des formations à un rythme régulier pour l'ensemble des communes.

20. Densité de logement dans les PAG

Dans les avis transmis, de nombreuses communes ont demandé des précisions concernant les densités de logement induites par les objectifs politiques 1 et 2 du projet PDAT dans les PAG.

Définir les densités de logement demande une excellente connaissance des spécificités locales (contextes urbain, socio-culturel, environnemental, etc.).

Le PDAT, en tant qu'instrument stratégique de développement territorial, n'est pas l'instrument adapté pour déterminer les densités de logement. Ce sont donc les autorités locales qui, en concertation avec les services du ministre ayant l'aménagement communal dans ses attributions, ont les compétences nécessaires pour définir les densités dans leurs instruments de planification.

Or, la loi concernant l'aménagement du territoire confère à la politique d'aménagement du territoire le devoir de définir les objectifs en matière de développement territorial et d'orienter le développement aux endroits les plus appropriés. Ainsi, compte tenu de ce qui précède et des objectifs en matière de développement territorial (notamment la réduction de l'artificialisation du sol), le PDAT identifie les lieux où une certaine densification devra avoir lieu ; celle-ci devra toutefois être mise en œuvre à l'échelle de planification locale.

En ce faisant il importe de vérifier, le cas échéant d'augmenter, les capacités des réseaux techniques existants (approvisionnement en eau potable, évacuation et épuration des eaux,...).

21. Coopération transfrontalière

Certains avis ont émis la proposition de rajouter les thématiques suivantes dans le cadre de la coopération transfrontalières : volet emploi et fiscalité, volet mobilité, élaboration d'un plan sectoriel transfrontalier. En matière de coopération transfrontalière, le projet de PDAT se concentre essentiellement sur la dimension territoriale. Au sein des stratégies de développement territoriale existantes ou en cours d'élaboration pour les aires fonctionnelles transfrontalières, les thématiques du développement territorial au sens large, y incluse la dimension économique, ainsi que la planification de la mobilité sont bien abordées.

Les questions relatives au développement économique des régions frontalières, et donc indirectement les questions de fiscalité, ne peuvent être abordées dans un document tel que le PDAT. Ces questions doivent faire l'objet d'un débat politique plus large au niveau national. C'est aussi pour remédier à ce manque que la coalition gouvernementale actuelle a instauré le CICT (Comité de coordination interministériel e de coopération transfrontalière) qui élabore des positions sectorielles par rapport aux régions avoisinantes dans une approche inclusive et équilibrée.

Un plan sectoriel transfrontalier, inspiré des plans sectoriels tels que définis dans la loi concernant l'aménagement du territoire, ne semble pas être le meilleur instrument pour répondre aux enjeux de la coopération transfrontalière. Même si le DATer comprend l'idée de cette proposition, il semble plus adéquat de tendre vers une sorte de schéma de développement territorial, qui définit une stratégie commune et partagée de développement territorial pour l'aire fonctionnelle transfrontalière. Ce dernier pourrait aborder diverses thématiques telles que le développement urbain, le développement économique, la mobilité ainsi que les infrastructures publiques et constituer bien évidemment la base pour la réalisation de projets concrets.

22. Modalités de consultation transfrontalière à préciser

La consultation transfrontalière proposée par le projet de PDAT pour les 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 » a pour objectif de favoriser l'échange d'informations sur les planifications territoriales en cours sur les différents versants. Les Länder allemands de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre transmettent déjà par exemple tous les documents de planification communaux, intercommunaux et régionaux aux partenaires transfrontaliers pour avis.

L'idée poursuivie n'est pas de rendre la prise en compte des avis rendus contraignante, mais bien de favoriser l'échange, le flux informationnel et d'assurer un développement plus cohérent et complémentaire de part et d'autre des frontières.

Concernant les modalités à mettre en place, il est à noter qu'en 2009, dans le cadre de la présidence luxembourgeoise du Sommet de la Grande Région, les Exécutifs ont adopté une résolution encourageant l'information et la consultation et/ou la concertation mutuelles portant sur les documents de planification à incidence transfrontalière. Cette dernière définit les modalités de la consultation transfrontalière volontaire.

Si à l'avenir la consultation transfrontalière pour les documents de planification territoriale venait à être contraignante, les modalités devraient être définies dans le cadre de la loi concernant l'aménagement du territoire.

23. Armature urbaine : rendre contraignant le rôle des CDA vis-à-vis des communes endogènes

Plusieurs communes ont soulevé la nécessité de préciser la responsabilité des communes désignées comme CDA par rapport aux communes voisines, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Dans le chapitre y dédié, le projet de PDAT précise effectivement que « *L'accent est également mis sur le rôle d'un CDA en ce qui concerne son aire d'influence compte tenu de sa fonction de centre d'approvisionnement (Daseinsvorsorge). Les communes se situant dans l'aire fonctionnelle d'un CDA ainsi que les services étatiques concernés doivent se concerter et collaborer afin de développer des stratégies communes et cohérentes dans les domaines de la mobilité et du développement urbain. Les refontes ou les modifications substantielles des plans d'aménagement général doivent également être abordées de manière intercommunale. 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.* ».

Une certaine responsabilité incombe donc aux communes désignées comme CDA, en particulier à celles situées en milieu rural. Censées concentrer le développement, contrairement aux communes à développement endogène, l'accès au centre d'approvisionnement local doit être garanti. En outre, étant donné que le programme directeur propose la considération des seuils théoriques maximaux d'artificialisation du sol à l'échelle de l'espace d'action, une planification intercommunale de l'occupation du sol et de l'accessibilité s'avère indispensable.

24. Revoir le droit de préemption : délais, ajout des syndicats de communes comme bénéficiaires

Dans leurs avis, les communes soulignent les difficultés liées à l'application du droit de préemption, notamment les courts délais qui leur sont impartis pour réagir. Par ailleurs, elles demandent à ce que les syndicats de communes puissent également bénéficier du droit de préemption.

Le DATer a mis en place un groupe de travail interministériel incorporant notamment les ministères et départements concernés par les plans directeurs sectoriels (logement, transports, économie, environnement, intérieur et finances) pour procéder à la refonte de l'article 25 de la loi précitée du 17 avril 2018 relatif au droit de préemption. Ce groupe de travail a suivi, dans une large mesure, les travaux effectués par le ministère du Logement dans le cadre de sa propre refonte du droit de préemption prévu initialement par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, parmi lesquels il est question de rallonger les délais de l'exercice d'un éventuel droit de préemption et de trouver des solutions aux contournements abusifs des règles d'application du droit de préemption observés dernièrement de manière quasi systématique.

Les syndicats de communes sont d'ores et déjà mentionnés parmi les pouvoirs préemptant dans l'actuel article 25 de la loi précitée du 17 avril 2018. Il va de soi que tel sera également le cas dans le nouveau texte (qui entrera en procédure prochainement), alors que des syndicats de communes sont censés gérer

les zones d'activités économiques régionales et que le Plan directeur sectoriel "zones d'activités économiques" (PSZAE) prévoit justement un droit de préemption.

25. Définition des communes endogènes : permettre la création d'emplois

Certaines communes ont reproché au PDAT d'interdire aux communes rurales le développement d'activités économiques.

Or, la définition des communes endogènes n'exclut pas le développement d'activités économiques. Dans la stratégie pour le milieu rural le renforcement de l'économie locale grâce à un développement d'activités spécifiques au contexte rural de ces communes est expressément relevé.

26. Expliciter le concept de guichet unique pour les communes endogènes

Le projet de PDAT préconise des projets modèles en matière de localisation pertinente des services et d'initiatives locales dans les communes. Il convient de contrecarrer le phénomène de village-dortoir et de revitaliser les centres de villages par des activités permanentes. La possibilité de fournir bon nombre de services par voie digitale ne remplace en rien la nécessité des relations interhumaines et l'impact sur la cohésion sociale que peuvent avoir ces échanges.

Le Département de l'Aménagement travaillera sur des propositions concrètes pour préciser ces lieux de services et de rencontres dans les communes. La réalisation de ces endroits dépend cependant des communes et de la participation de la population qui vivent sur le territoire.

27. Régénération de l'espace bâti

De nombreuses communes ont proposé d'approfondir la thématique de la densification du tissu bâti, donc de sa régénération, comme pierre angulaire des stratégies et des mesures pour atteindre les objectifs politiques 1 et 2.

La régénération urbaine est particulièrement intéressante dans le cadre de la mise en place de la ville du quart d'heure et de projets tels que la rénovation énergétique de Differdange.

Dans cet objectif, il importe d'analyser localement le potentiel de densification en lien avec les contraintes potentielles existantes (liées à la mobilité, à l'accès aux espaces naturels et de loisirs, l'accessibilité CGDIS, le patrimoine bâti, etc.). Cette analyse permettrait d'identifier, ensemble avec les communes, les secteurs ou parties de secteurs des PAP QE où une densification est réalisable et souhaitable. La mise en place de stratégies relatives à la densification au niveau communal devrait être envisagée.

La densification devrait également être soutenue par la promotion voire la réalisation étatique de projets pilotes ainsi que par l'identification et la diffusion de bonnes pratiques dans ce domaine dans la perspective d'un triple développement vers l'intérieur (« dreifache Innenentwicklung ») intégrant l'urbanisme, la nature et la mobilité.

B. Remarques et observations spécifiques

Cette partie du rapport ne concerne que certaines communes. Il s'agit notamment des remarques reçues en ce qui concerne le statut des CDA et l'intégration dans l'un ou l'autre espace d'actions.

1. Propositions concernant les Centres de développement et d'attraction (CDA)

Concernant les CDA, les avis abordent soit les CDA actuellement définis par le projet de PDAT avec des propositions de modifications, soit proposent de nouveaux CDA. Dans la partie qui suit, la suite à donner à ces propositions est détaillée.

a) Remarques concernant les CDA actuellement définis dans le projet de PDAT

- **Junglinster : proposition de considérer les deux localités Junglinster + Gonderange**

La localité désignée comme CDA par le projet de PDAT dans la commune de Junglinster concerne bien la localité de Junglinster. L'objectif de cette désignation consiste à concentrer le développement communal dans une même localité, le chef-lieu, au lieu de l'éparpiller en provoquant ainsi un mitage du paysage, d'autant plus que le potentiel de développement de la localité est largement suffisant.

Le fait que le « Lënster Lycée » et le complexe sportif « Op Fréinen » se trouvent sur la section cadastrale de la localité de Gonderange (délimitation purement administrative car bien que développées sous forme d'îlots, les deux infrastructures se situent à proximité directe de la localité de Junglinster) ne constitue pas un argument contre le choix de cibler le développement dans la localité présentant la centralité la plus élevée et la meilleure accessibilité de la commune.

Ainsi, il est proposé de conserver la seule localité de Junglinster comme CDA de la commune.

- **CDA Ettelbrück – Erpeldange-sur-Sûre – Diekirch : demande de préciser les localités appartenant au CDA**

Le CDA d'importance nationale Ettelbrück/Erpeldange-sur-Sûre/Diekirch se compose des localités d'Ettelbruck, d'Erpeldange-sur-Sûre, d'Ingeldorf et de Diekirch. Les localités de Schieren, de Bürden, de Gilsdorf et de Bettendorf n'en font pas partie. En cas de fusion communale, le statut de CDA concernera toujours ces mêmes localités. Étant donné que le FDGC est toujours attribué à l'échelle communale, il est à attribuer aux communes d'Ettelbruck, d'Erpeldange-sur-Sûre et de Diekirch, et en cas de fusion, il devrait être attribué à la « nouvelle » commune Nordstad.

- **Clervaux : proposition de considérer l'ensemble des localités en tant que CDA**

La commune de Clervaux demande la prise en compte de l'entièreté du territoire communal comme CDA et non l'identification d'une localité, en l'occurrence la localité de Clervaux, comme CDA d'ordre régional.

En effet, en raison de sa topographie très diversifiée et fortement marquée par la présence des vallées des cours d'eau Wiltz, Clerve et Our, la commune de Clervaux peut se targuer de posséder des espaces paysagers et des richesses biologiques remarquables.

Le territoire communal recèle plusieurs zones protégées d'intérêt communautaire et national et le Plan directeur sectoriel « paysages » (PSP) identifie deux « zones de préservation des grands ensembles paysagers ». Certaines zones périphériques des villages de plateau bénéficient encore de ceintures vertes historiques, témoignage de l'exploitation agricole d'antan qui contribuent à une intégration harmonieuse du tissu bâti dans le contexte environnemental. Comme partout ailleurs, les développements pavillonnaires plus récents ont fait éclater les synergies existantes sans qu'une substitution appropriée n'en ait été générée avec, à la clef, des effets paysagers négatifs.

Alors qu'une large partie du potentiel de développement urbain de la commune de Clervaux se trouve localisé en périphérie de villages souvent exposés, son urbanisation impliquera forcément une situation conflictuelle avec les éléments identitaires et paysagers qui y subsistent.

Considérant que la localité Clervaux ne dispose que d'un potentiel de développement fort réduit, il est concevable d'étendre le CDA sur les localités de Reuler, située à proximité de Clervaux et hébergeant les infrastructures scolaires communales, et de Marnach.

Le développement des autres localités dont notamment Heinerscheid, Hupperdange, Fischbach et Urspelt n'est toutefois pas à prioriser en raison du manque d'équipements et de services dans ces localités.

Ainsi, il est proposé d'étendre le CDA d'importance régionale de Clervaux aux localités de Clervaux, Reuler et Marnach. Toutefois, pour ne pas accentuer davantage le déclin du centre historique de la localité et notamment la vacance commerciale, il importe de développer des liens et des synergies étroites entre Marnach et Clervaux de façon à ce que cet ensemble de villages puisse constituer un ensemble urbain interconnecté. Dans ce contexte, il est proposé à la commune de Clervaux de définir conjointement une stratégie de développement qui tient compte des objectifs du PDAT.

- **Vianden : proposition de supprimer**

Dans son avis, le CSAT estime que le statut de CDA n'est pas justifié eu égard à sa faible capacité de développement.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de PDAT, il a été décidé de conserver le CDA de Vianden même si son potentiel de développement est limité. L'objectif est de confirmer et de soutenir la dimension touristique de cette commune qui contribue ainsi au développement économique plus large de la région. Il est toutefois à noter que dans le cadre des données structurelles concernant la population et l'emploi, la commune de Vianden est considérée comme une commune endogène.

b) Propositions concernant des nouveaux CDA à considérer dans le PDAT

De prime abord, il convient de préciser que l'ajout de nouveaux CDA ne ferait que diluer l'approche promue par le projet de PDAT qui vise à concentrer le développement territorial aux endroits les plus appropriés. En effet, l'analyse concernant le développement démographique et économique de ces

dernières années prouvent la difficulté pour les CDA déjà identifiés dans le PDAT de 2003 de se positionner et de se développer en véritables pôles régionaux.

- **Proposition de considérer Weiswampach en tant que CDA**

La commune de Weiswampach demande à ce que les localités de Weiswampach et de Wemperhardt soient considérées en tant que CDA. Or, l'identification d'un CDA d'importance régionale supplémentaire situé dans une commune limitrophe n'est guère judicieuse d'un point de vue du développement territorial. En effet, cette approche est susceptible de favoriser un développement diffus, non concentré sur quelques localités clés. Cette réflexion est accentuée par le fait qu'il est proposé que le CDA de Clervaux, compte tenu de sa topographie contraignante, soit élargi aux localités de Reuler et de Marnach, cette dernière se situant également sur la N7, à environ 10km (par la N7) de Weiswampach.

Par conséquent, il est proposé de ne pas donner de suite favorable à la demande de la commune de Weiswampach.

- **Proposition de considérer Mamer en tant que CDA**

La commune de Mamer argumente qu'au vu de ses propriétés qui, selon elle, correspondent à celles d'un CDA, elle devrait également être considérée en tant que tel. S'il est vrai qu'elle fait partie de l'Agglo-Centre et que de ce fait, elle devrait accueillir une partie du développement de la population et de l'emploi de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, il ne paraît que peu judicieux d'y définir un CDA d'importance régionale supplémentaire accolé au CDA d'importance européenne qu'est la capitale luxembourgeoise.

Définir la localité de Mamer comme CDA équivaldrait alors à définir toutes les autres localités comprises dans la l'Agglo-Centre comme CDA d'importance régionale ce qui n'est tout simplement pas possible du point de vue de la cohérence territoriale. Par contre, l'attribution du statut de CDA à la Ville de Luxembourg implique également certaines responsabilités de celle-ci à l'encontre de sa zone d'influence, ce qui est d'ailleurs une requête expressément demandée par certaines communes.

Par conséquent, il est proposé de ne pas donner de suite favorable à la demande de la commune de Mamer.

- **Proposition de considérer Vianden et Hosingen en tant que CDA bipolaire**

Dans leur avis commun, les communes du Parc Hosingen et de Vianden demandent à ce que leurs localités principales, Hosingen et Vianden, soient considérées comme CDA bipolaire. Bien que le développement de synergies intercommunales et régionales soit encouragé par les politiques d'aménagement du territoire, les localités de Parc Hosingen et de Vianden, dont les territoires communaux ne sont pas limitrophes et dont les deux localités principales sont éloignées de plus de 12 km à vol d'oiseau, ne peuvent être définies en tant que CDA supplémentaire dans le nord du pays.

En effet, définir un CDA d'importance régionale supplémentaire dans cet espace n'est guère judicieux du point de vue du développement territorial. La proximité de deux CDA d'importance régionale, Wiltz (éloigné d'un peu plus de 12 km à vol d'oiseau de Hosingen) et Clervaux (situé à 6 km à vol d'oiseau de Hosingen) est susceptible de provoquer un développement diffus, non concentré sur quelques localités clés et donc plutôt de mettre en concurrence des territoires. Cette réflexion est accentuée par le fait qu'il est proposé que le CDA de Clervaux, en raison de sa topographie contraignante, soit élargi aux

localités de Reuler et de Marnach, cette dernière se situant également sur la N7 à même pas 5 km (par la N7) de Hosingen.

La localité de Vianden, quant à elle, est toujours considérée comme CDA d'importance régionale malgré une topographie limitant son développement, car elle constitue un petit centre local (commerce) et touristique national dans un environnement desservi par le CDA d'importance nationale de la Nordstad. Toutefois, les données structurelles concernant l'emploi et la population définies dans le PDAT sont moindres que pour les autres CDA régionaux. En effet, le DATer a opté pour le maintien du statut de CDA à la commune de Vianden afin de soutenir son potentiel touristique et économique.

Par conséquent, il est proposé de ne pas donner une suite favorable à la demande des communes de Vianden et de Hosingen.

- **Proposition de considérer Boulaide en tant que CDA**

La commune de Boulaide se propose comme CDA pour une nouvelle zone fonctionnelle dénommée « Stauséi ». Dans ce même ordre d'idées, elle propose toute une série d'adaptations du réseau de voies de communication à intégrer dans le PNM2035 tout en argumentant qu'une adaptation des finances communales est nécessaire pour qu'elle puisse entretenir ses infrastructures touristiques étant donné qu'elle est fortement limitée dans sa croissance en raison des zones de protection des eaux et Natura2000.

Bien que l'importance de la commune dans la protection de ses paysages de qualité, des ressources aquatiques, de la biodiversité, de la qualité de vie locale et du tourisme soit évidente – et pour cela une adaptation de la politique de subventionnement de l'État pourrait être nécessaire – la limite qu'impose la protection de l'environnement à la croissance va à l'encontre de la désignation de la commune en tant que nouveau CDA puisque ce dernier est censé accueillir la majeure partie de la croissance démographique et économique de la région.

Par conséquent, il est proposé de ne pas donner de suite favorable à la demande de la commune de Boulaide.

- **Proposition d'intégrer Bettendorf et Schieren dans le CDA Ettelbrück – Erpeldange-sur-Sûre – Diekirch, au moins jusqu'à l'horizon 2029**

Le SINO et les communes concernées proposent de considérer les communes de Bettendorf et de Schieren comme CDA d'importance nationale jusqu'à la fusion des communes de la Nordstad. Or, cette proposition ne peut être avisée favorablement et ce pour deux raisons inhérente à la logique des CDA :

- Les CDA sont des localités qui doivent accueillir la majeure part du développement et – en particulier les CDA d'importance nationale – constituent des lieux d'implantation privilégiés de services et d'administrations publiques dans le cadre de la politique de déconcentration concentrée. Tel n'est pas le cas, ni de Schieren, ni de Bettendorf. Leur intégration diluerait ainsi le concept des CDA.
- Les CDA ont la responsabilité de subvenir aux besoins en services et en commerces de leurs régions environnantes, fonctions auxquelles les deux localités ne peuvent subvenir.

Pour ces raisons, il est proposé de réserver le statut des CDA aux seules localités d'Ettelbruck, d'Erpeldange-sur-Sûre, Ingeldorf et de Diekirch.

- Proposition de considérer Dudelange-Bettembourg en tant que CDA

La commune de Bettembourg estime qu'elle devrait être identifiée comme CDA d'importance régionale ensemble avec la commune de Dudelange. Outre leur coopération dans le cadre d'une zone d'activités économiques nationale, elle justifie cet argument en mettant en avant son niveau d'équipement mais également le fait « qu'un seul CDA régional Dudelange ne peut se concevoir (...) sans la gare de Bettembourg qui fait fonction de jonction ferroviaire et plaque tournante de la mobilité régionale, voire nationale et transfrontalière ».

Toujours est-il que les principales localités des communes évoquées (Bettembourg, Sanem, Pétange et Käerjeng) font partie de l'agglomération de la Région Sud et se situent dans l'aire d'influence directe d'un CDA d'importance régionale en milieu urbain (Dudelange et Differdange) et, de ce fait, sont censées accueillir une partie du développement de la population et de l'emploi de l'agglomération. La seule différence par rapport aux CDA réside dans le fait qu'elles ne sont pas prioritaires pour la déconcentration concentrée de services étatiques et qu'elles ne bénéficient pas d'un avantage financier dans la répartition du FDGC. Par contre, à l'inverse, l'attribution du statut de CDA implique également certaines responsabilités de celles-ci à l'encontre de la zone d'influence d'un CDA, ce qui est par ailleurs une requête expressément demandée par certaines communes.

Par conséquent, il est proposé de ne pas considérer Dudelange-Bettembourg en tant que CDA bipolaire, mais bien de maintenir la Ville de Dudelange en tant que CDA.

- Proposition de considérer les Kordallgemengen (Pétange, Käerjeng) en tant que CDA

Les communes de Käerjeng et Pétange argumentent qu'en tant que membres du syndicat intercommunal Kordall « SIKOR », elles devraient être classées comme CDA d'importance nationale (Differdange, Käerjeng, Pétange et Sanem). En dehors de la commune de Käerjeng (qui pourtant n'évoque pas la commune de Sanem), les avis des communes énumérées ne mentionnent pas cette requalification commune de la typologie de leurs communes ce qui traduit qu'une concertation intercommunale au sein du syndicat SIKOR n'a pas eu lieu.

Toujours est-il que les principales localités des communes évoquées (Bettembourg, Sanem, Pétange et Käerjeng) font partie de l'agglomération de la Région Sud et se situent dans l'aire d'influence directe d'un CDA d'importance régionale en milieu urbain (Dudelange et Differdange) et, de ce fait, sont censées accueillir une partie du développement de la population et de l'emploi de l'agglomération. La seule différence par rapport aux CDA est qu'elles ne sont pas prioritaires pour la déconcentration concentrée de services étatiques et qu'elles ne bénéficient pas d'un avantage financier dans la répartition du FDGC. Par contre, à l'inverse, l'attribution du statut de CDA implique également certaines responsabilités de celles-ci à l'encontre de la zone d'influence d'un CDA ; requête d'ailleurs expressément demandée par certaines communes.

Par conséquent, il est proposé de ne pas considérer les Kordallgemengen en tant que CDA.

2. Propositions concernant les espaces d'action

Tel qu'indiqué lors des séances d'information, les communes étaient invitées à se positionner quant à leur appartenance à un espace d'action dans le cadre de la consultation publique. Ainsi, il est proposé de rallier les propositions faites par les communes et d'apporter d'autres modifications logiques

- **Proposition de rajouter Nommern à l'espace d'action de la Nordstad ou Mersch an Ėmland**

Dans son avis, la commune de Nommern argumente, à juste titre, que ses liens fonctionnels sont plus intenses avec les CDA des espaces d'action « Miersch an Ėmland » et de la Nordstad qu'avec l'espace d'action Mëllerdall avec son CDA d'Echternach. C'est la raison pour laquelle elle propose d'être intégrée dans un de ces deux espaces d'action. La situation, quasi à équidistance entre les deux CDA, est à l'origine de flux journaliers pendulaires pour l'accès aux services proposés dans les deux centres. Le choix de l'intégration dans un des deux espaces d'action, que la commune n'a pas fait, n'est guère évident, d'autant plus qu'une partie de l'attractivité est constituée par la gare de Mersch à partir de laquelle de nombreux travailleurs partent vers la Ville de Luxembourg.

D'un point de vue de l'aménagement du territoire, il serait toutefois plus judicieux de renforcer davantage encore les liens avec le CDA d'importance nationale qu'est la Nordstad étant donné que c'est son agglomération qui, ensemble avec les agglomérations Centre et de la Région Sud, accueillera la majeure partie du développement démographique et économique. En conséquence, l'attractivité de la Nordstad, qui témoigne déjà aujourd'hui d'une centralité plus importante que le CDA de Mersch, augmentera encore davantage pour les habitants de la commune de Nommern.

En conclusion, il est proposé d'intégrer la commune de Nommern dans l'espace d'action de la Nordstad sans oublier qu'aucun de ces espaces d'action n'est hermétiquement fermé et que des liens continueront toujours à exister.

- **Proposition de rajouter Bissen à l'espace d'action Miersch an Ėmland**

Dans son avis, la commune de Bissen argumente, à juste titre, que ses liens fonctionnels sont plus intenses avec l'espace d'action « Miersch an Ėmland ». Située entre les espaces d'action de la Nordstad et de Mersch, les liens fonctionnels de la commune sont susceptibles de s'intensifier à l'avenir avec l'attractivité augmentée de la Nordstad qui représente, ensemble avec le CDA d'Esch-sur-Alzette, le deuxième pôle de développement après l'agglomération de la capitale. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'on tient compte de la vaste zone d'activité économique communale du Roost pour laquelle des synergies doivent être développées avec le pôle de développement qu'est la Nordstad.

Par ailleurs, la proximité avec la localité de Mersch (5,8 km contre 8 à 13 km pour atteindre les villes de Ettelbruck et de Diekirch), explique des liens fonctionnels étroits entre ces deux localités.

En conclusion, il est proposé d'intégrer la commune de Bissen dans l'espace d'action « Miersch an Ėmland » sans oublier qu'aucun de ces espaces d'action n'est hermétiquement fermé et que des liens continueront toujours à exister.

- **Proposition de rajouter Larochette dans l'espace d'action « Miersch an Ėmland »**

Dans son avis, la commune de Larochette note qu'elle fait partie de l'espace d'action « Mëllerdall » qui se compose de 12 communes endogènes – dont elle-même – et le CDA régional qui constitue la Ville d'Echternach.

Si, considérant les liens étroits avec la région et son adhésion au parc naturel éponyme, son orientation vers l'espace d'action « Mëllerdall » lui paraît, d'un point de vue administratif, logique ; la commune de Larochette estime, compte tenu du comportement de ses citoyens ainsi que des interconnexions en termes de mobilité, qu'elle devrait plutôt être orientée vers l'espace d'action « Miersch an Ėmland ».

Les espaces d'action sont identifiés en tenant compte des caractéristiques communes et des liens fonctionnels existant en leur sein, mais aussi et surtout sur base d'une vision d'ensemble cohérente qui lui est spécifiquement dédiée.

Au vu de ce qui précède, il est proposé de considérer la commune de Larochette comme partie de l'espace d'action « Miersch an Ėmland » et de l'espace d'action « Mëllerdall ».

- **Proposition de rajouter Tandel dans l'espace d'action de la Nordstad**

Dans son avis, la commune de Tandel exprime son souhait de se voir « classée » dans l'espace d'action de la Nordstad afin de pouvoir développer plus de synergies avec la Nordstad – quitte à pouvoir également « participer » aux autres espaces d'action qui touchent les différentes parties de son territoire communal.

A titre préliminaire, il convient de rappeler que les espaces d'action sont à définir en tenant compte des caractéristiques communes et des liens fonctionnels existant en son sein, mais aussi et surtout sur base d'une vision d'ensemble cohérente qui lui est spécifiquement dédiée.

La commune de Tandel note que les localités de Landscheid, Brandenburg et Walsdorf peuvent s'apparenter à l'espace d'action « Éislek » et que les localités de Bettel et Fouhren, proches du CDA régional de Vianden, s'intègrent avec Longsdorf à l'espace transfrontalier « Mëllerdall-Our-Südeifel ».

Cependant, le sud du territoire communal, Bastendorf et Tandel (et Longsdorf) sont plus proches de la Nordstad avec qui la commune partage plus de liens fonctionnels.

Ainsi, il est proposé d'affecter la commune de Tandel aux deux espaces d'action de la Nordstad et de l'« Éislek ».

- **Proposition de rajouter Bourscheid dans l'espace d'action de la Nordstad**

Dans son avis, la commune de Bourscheid évoque que ses habitants s'orientent, pour leurs démarches et besoins quotidiens, plutôt vers les centres de développement et d'attraction de la Nordstad - vu leurs bonnes accessibilités et les nombreux services qu'offrent notamment les villes d'Ettelbruck et de Diekirch.

Au vu des liens fonctionnels qu'elle partage avec les CDA au sein de l'espace d'action de la Nordstad, il est proposé d'inclure la commune de Bourscheid dans ledit espace d'action.

- **Proposition des communes de Dalheim et Mondorf d'étendre le "Entwicklungskonzept Oberes Moseltal" du côté français.**

Dans leur avis respectif, les communes de Dalheim et de Mondorf-les-Bains ont, chacune en ce qui la concerne, approuvés leur attachement à l'espace d'action « Musel an Émland ».

Cet espace d'action est englobé par le du concept de développement et de planification territoriale que les Gouvernements luxembourgeois et allemand se sont engagés à élaborer : le *Entwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM)*.

Étant donné que les communes de Dalheim et de Mondorf – les – Bains sont davantage tournées vers la France que vers l'Allemagne, elles ont exprimé le souhait que la zone de planification de l'EOM soit étendue vers le versant français.

Comme indiqué dans le projet de PDAT, une telle extension est actuellement étudiée. Dans ce contexte, deux options sont analysées :

- Étendre le périmètre de l'EOM au territoire français
- Créer une nouvelle zone fonctionnelle franco-luxembourgeoise incluant les communautés de communes de Cattenom et de Bouzonville

- **Proposition de supprimer l'espace d'action « Interurbane Gréngraum »**

Le projet de PDAT définit un « espace d'action » commun un espace qui correspondent à des territoires fonctionnels intégrant au moins un Centre de développement et d'attraction (CDA). Au sein de ces espaces d'action, le Département de l'aménagement du territoire préconise de définir à l'échelle intercommunale, voire transfrontalière si la situation l'exige, une stratégie territoriale intégrée transposant et approfondissant les objectifs et la stratégie du PDAT2023 ».

Étant donné que l'« Interurbane Gréngraum » correspond davantage à un espace interstitiel devant assurer des fonctions spécifiques (récréation, production agricole, climatiques,...), il est proposé de supprimer l'espace d'action en tant que tel et d'intégrer cette zone dans le Leitbild en tant que stratégie de développement territorial, à l'instar de la ceinture verte.

Par conséquent, il est proposé que les communes y affectées dans le projet de PDAT soient affectés aux espaces d'action limitrophes (voir point C.6).

- **Proposition de changer l'affectation à un espace d'action des communes de Wahl, de Vianden et de Fischbach**

Malgré le fait que les communes de Wahl, de Vianden et de Fischbach ne se soient pas clairement positionnées dans leur avis concernant leur appartenance à l'un ou l'autre espace d'action, il est proposé de les affecter dans un autre espace d'action que celui du projet de PDAT et ce pour des raisons diverses.

La commune de Fischbach, tout comme celle de Larochette, appartient davantage à l'espace d'action « Miersch an Emland » qu'à l'espace d'action « Mëlldall », d'autant plus qu'à ce stade, aucune coopération n'existe avec les communes du « Natur- & Geopark Mëlldall ».

La commune de Wahl fusionnera prochainement avec la commune de Grosbous pour former une grande commune Groussbus-Wal qui appartient davantage à l'espace fonctionnel « Réiden an Ëmland », d'autant plus qu'une collaboration existe déjà dans le cadre du Canton Réiden.

C. Propositions d'adaptations du contenu du projet de PDAT suite aux avis reçus

Suite aux avis et remarques reçus dans la cadre de la consultation relative à l'élaboration du projet de PDAT et dans le cadre de la consultation relative à l'évaluation environnementale stratégique, le ministre de l'aménagement du territoire propose de modifier le projet de PDAT conformément aux points qui suivent.

1. Structure

En réponse aux remarques formulées par plusieurs entités, le DATer propose d'adapter la structure du projet de PDAT sans pour autant apporter des modifications de fond à la version initiale transmise pour avis. Par ailleurs, il est proposé de simplifier et de préciser certaines parties de textes ainsi que de supprimer des doublons. Ces modifications ont pour objectif de clarifier le texte et d'en faciliter la lecture.

Enfin, la version définitive du PDAT sera complétée par des illustrations telles que présentées dans la brochure « Liewensqualität erhalen : fir haut a fir muer ».

2. Seuil, annexe II : seuil par espace d'action et regroupés par horizon temporel et non par année

Au vu des nombreuses remarques reçues, le DATer propose de modifier le projet de PDAT sur ce point en indiquant des seuils maximaux théoriques d'artificialisation par commune pour l'ensemble de la période visée (horizons 2035 et 2050), et non par année. Par ailleurs, les seuils seront aussi indiqués au niveau des espaces d'action. Il est en effet indispensable de définir des stratégies intercommunales qui tiennent compte des besoins de l'ensemble d'un espace d'action et de pouvoir répartir l'artificialisation induite par des projets d'envergure nationale ou régionale sur plusieurs communes.

Enfin, il est proposé d'inclure le principe que les surfaces artificialisées à travers la réalisation de projets d'envergure nationale et régionale (p.ex ZAE nationales et régionales, infrastructures de transport, ...) ne seront pas uniquement imputés à la commune sur laquelle ils se trouvent, mais bien à la région ou à l'ensemble des communes du pays en fonction du type de projet. La méthode de calcul devant être précisée dans le cadre d'une approche globale visant la mise à mettre en œuvre de l'objectif politique de réduction d'artificialisation du sol.

3. Préciser les localités CDA

Certaines communes ont demandé que soient précisées les localités considérées comme CDA. Les précisions suivantes seront ainsi faites dans le PDAT dans la partie concernant l'armature urbaine.

CDA de Clervaux : Clervaux, Reiler et Marnach

CDA de Wiltz : Wiltz, Niederwiltz

CDA de Redange : Redange/Attert

CDA de Ettelbruck/Erpeldange-sur-Sûre/Diekirch : Ettelbruck, Erpeldange-sur-Sûre, Ingeldorf et Diekirch

CDA de Vianden : Vianden

CDA d'Echternach : Echternach
 CDA de Mersch : Mersch
 CDA de Junglinster : Junglinster
 CDA de Steinfort : Steinfort
 CDA de la Ville de Luxembourg : Luxembourg
 CDA de Grevenmacher : Grevenmacher
 CDA de Remich : Remich
 CDA de Mondorf : Mondorf
 CDA d'Esch-sur-Alzette : Esch-sur-Alzette
 CDA de Dudelange : Dudelange
 CDA de Differdange : Differdange, Obercorn et Niedercorn

4. Définition CDA d'importance nationale

Dans les avis, certaines communes proposent d'adapter la définition des CDA d'importance nationale, notamment en ce qui concerne le degré de définition du degré d'équipement. En effet, la définition actuelle avantage le CDA d'importance européenne qui est favorisé par rapport aux CDA d'importance nationale. Le CDA d'importance européenne étant doté d'équipements spécialisés de haut niveau, alors que les CDA d'importance nationale seraient constitués d'équipements d'un niveau inférieur et moins prestigieux.

De ce fait le DATer propose d'adapter la définition comme suit :

Définition actuelle	<u>Nouvelle définition</u>
<p>Les centres de développement et d'attraction d'importance nationale sont constitués de centres urbains dotés d'équipements de bon niveau dans les domaines administratif, économique, social et culturel. Si leur degré d'équipement est moins complet et moins prestigieux que celui des CDA d'importance européenne, il permet cependant de satisfaire les besoins occasionnels d'une population de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.</p>	<p>Les centres de développement et d'attraction d'importance nationale sont constitués de centres urbains dotés d'équipements de bon haut niveau dans les domaines administratif, économique, social, sanitaire, éducatif et culturel. Si leur degré d'équipement est moins complet et moins prestigieux que celui des CDA d'importance européenne, il permet cependant de satisfaire les besoins occasionnels d'une population de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.</p>
<p>Les CDA d'importance nationale sont efficacement reliés au CDA d'importance européenne par des moyens de transport de bon niveau, notamment les transports en commun. Ils offrent des services sanitaires complets (un ou plusieurs hôpitaux, des médecins spécialistes, une ou plusieurs maisons de retraite et de soins, etc.), des établissements de formation générale, professionnelle, continue et de perfectionnement, tels que lycées ou écoles professionnelles, et une palette riche et diversifiée d'équipements culturels, sportifs et de loisirs.</p>	<p>Les CDA d'importance nationale sont efficacement reliés au CDA d'importance européenne par des moyens de transport de bon niveau, notamment les transports en commun. Ils offrent des services sanitaires complets (un ou plusieurs hôpitaux, des médecins spécialistes, une ou plusieurs maisons de retraite et de soins, etc.), des établissements de formation générale, professionnelle, continue et de perfectionnement, tels que lycées ou écoles professionnelles, et une palette riche et diversifiée d'équipements culturels, sportifs et de loisirs.</p>

De ce fait, ils s'inscrivent dans la politique de déconcentration concentrée envisagée par l'aménagement du territoire depuis 2003. Objectif ? Créer, à côté de la Ville de Luxembourg, deux pôles de développement permettant de mieux répartir le développement socio-économique et par conséquent les flux de mobilité. Dans ce contexte, la Ville d'Esch-sur-Alzette et la Nordstad sont ainsi définies en tant que CDA d'importance nationale.	De ce fait, ils s'inscrivent dans la politique de déconcentration concentrée envisagée par l'aménagement du territoire depuis 2003. Objectif ? Créer, à côté de la Ville de Luxembourg, deux pôles de développement permettant de mieux répartir le développement socio-économique et par conséquent les flux de mobilité. Dans ce contexte, la Ville d'Esch-sur-Alzette et la Nordstad sont ainsi définies en tant que CDA d'importance nationale.
---	---

L'adaptation de la définition des CDA d'importance nationale implique également d'adapter celle du CDA d'ordre européen comme suit :

<p>Définition actuelle CDA européen</p> <p>Le Centre de développement et d'attraction d'importance européenne est doté d'équipements spécialisés de haut niveau et d'excellente qualité dans les domaines économique, culturel, social, sanitaire et politique. Les fonctions qu'il exerce sont de ressort national et international.</p> <p>La capitale du pays est le seul CDA d'importance européenne répondant à ces critères, regroupant des équipements et des services publics non seulement d'envergure nationale, mais aussi européenne : siège des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et de leurs organes (ministères, Chambre des députés, Cour supérieure de justice), centres culturels de premier ordre (Philharmonie, Bibliothèque nationale), etc. Le développement de la Ville de Luxembourg s'inscrit dans le cadre de l'Agglo-Centre et constitue le principal pôle de développement du pays.</p>	<p>Nouvelle définition CDA européen</p> <p>Le Centre de développement et d'attraction d'importance européenne est doté d'équipements spécialisés de haut niveau et d'excellente qualité dans les domaines économique, culturel, social, sanitaire et politique. Les fonctions qu'il exerce sont de ressort national et international.</p> <p>La capitale du pays est le seul CDA d'importance européenne répondant à ces critères, regroupant des équipements et des services publics non seulement d'envergure nationale, mais aussi européenne : siège des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et de leurs organes (ministères, Chambre des députés, Cour supérieure de justice), centres culturels de premier ordre (Philharmonie, Bibliothèque nationale), etc. Le développement de la Ville de Luxembourg s'inscrit dans le cadre de l'Agglo-Centre et constitue le principal pôle de développement du pays.</p>
--	---

5. CDA Clervaux

Le CDA d'importance régionale de Clervaux est étendu aux localités de Reiler et de Marnach.

6. Espaces d'action

Certaines communes ont pris position par rapport à leur intégration dans l'un ou l'autre espace d'action. Les espaces d'action concernés ont été adaptés tel que repris ci-dessous.

L'espace d'action « Éisléck »

Projet de PDAT : Beckerich, Boulaide, Bourscheid, Clervaux, Ell, Esch-sur-Sûre, Goesdorf, Grosbous, Kiischpelt, Lac de la Haute-Sûre, Parc Hosingen, Préizerdaul, Putscheid, Rambrouch, Redange-sur-Attert, Saeul, Tandel, Troisvierges, Useldange, Vianden, Vichten, Wahl, Weiswampach, Wiltz, Wincrange, Winseler

PDAT : Boulaide, Clervaux, Esch-sur-Sûre, Goesdorf, Kiischpelt, Lac de la Haute-Sûre, Parc Hosingen, Putscheid, Tandel, Troisvierges, Vianden, , Weiswampach, Wiltz, Wincrange, Winseler

L'espace d'action « Réiden an Ēmland »

Projet de PDAT : Redange-sur-Attert, Beckerich, Ell, Grosbous, Préizerdaul, Rambrouch, Saeul, Useldange, Vichten, Wahl

PDAT : Redange-sur-Attert, Beckerich, Ell, Groussbus-Wal (Grosbous, Wahl), Préizerdaul, Rambrouch, Saeul, Useldange, Vichten, Mertzig

L'espace d'action de la Nordstad

Projet de PDAT : Bettendorf, Bissen, Colmar-Berg, Ettelbruck, Diekirch, Erpeldange-sur-Sûre, Feulen Mertzig, Schieren

PDAT : Bettendorf, Bourscheid, Colmar-Berg, Ettelbruck, Diekirch, Erpeldange-sur-Sûre, Feulen, Nommern, Schieren, Tandel

L'espace d'action « Miersch an Ēmland »

Projet de PDAT : Mersch, Helperknapp, Lintgen, Lorentzweiler

PDAT : Mersch, Bissen, Fischbach, Helperknapp, Larochette, Lintgen, Lorentzweiler, Saeul

L'espace d'action « Mëllerdall »

Projet de PDAT : Beaufort, Bech. Berdorf, Consdorf, Echternach, Fischbach, Heffingen, Larochette, Nommern, Reisdorf, Rosport-Mompach, Vallée de l'Ernz, Waldbillig

Modifications dans PDAT : Beaufort, Bech. Berdorf, Consdorf, Echternach, Heffingen, Larochette, Reisdorf, Rosport-Mompach, Vallée de l'Ernz, Waldbillig

L'espace d'action « Musel am Ēmland »

Projet de PDAT : Betzdorf, Biwer, Bous, Dalheim, Flaxweiler, Grevenmacher, Lenningen, Manternach, Merttert, Mondorf-les-Bains, Remich, Schengen, Stadtbredimus, Waldbredimus, Wormeldange

PDAT : Betzdorf, Biwer, Bous, Dalheim, Flaxweiler, Frisange , Grevenmacher, Lenningen, Manternach, Merttert, Mondorf-les-Bains, Remich, Schengen, Stadtbredimus, Waldbredimus, Weiler-la-Tour, Wormeldange

L'espace d'action de la Region Sud

Projet de PDAT: Bettembourg, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Käerjeng, Kayl, Mondercange, Pétange, Rumelange, Sanem, Schifflange

PDAT : Bettembourg, Differdange, Dippach, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Käerjeng, Kayl, Mondercange, Pétange, Reckange-sur-Mess, Roeser, Rumelange, Sanem, Schifflange

L'espace d'action de l'Agglo-Centre

Projet de PDAT: Bertrange, Contern , Hesperange, Kopstal, Leudelange, Luxembourg, Mamer, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange, Steinsel, Strassen, Walferdange

PDAT : Bertrange, Contern , Dippach, Hesperange, Kopstal, Leudelange, Luxembourg, Mamer, Niederanven, Reckange-sur-Mess, Roeser, Sandweiler, Schuttrange, Steinsel, Strassen, Walferdange

7. Adaptation des noms de certains espaces d'action

Par ailleurs, pour éviter toute confusion, il est proposé de renommer certains espaces d'action :

Projet de PDAT	PDAT
Ensemble urbain du Nord	Espace d'action de la Nordstad
Ensemble urbain du Centre	Espace d'action de l'Agglo-Centre
Ensemble urbain polycentrique et transfrontalier du Sud	Espace d'action de la Région Sud

8. CDA Sarre

Projet de PDAT : Merzig

PDAT : Merzig, Mettlach, Perl

9. Transfrontalier : mieux structurer la coopération transfrontalière (se doter de moyens humains et financiers)

Dans leurs avis, les communes ainsi que de nombreux autres organismes (IDEA, Mouvement écologique, etc.) soulignent à plusieurs reprises la nécessité de prévoir des structures de coopération dotées de ressources financières et humaines suffisantes pour soutenir le développement de stratégies territoriales transfrontalières et pour permettre la mise en œuvre de projets concrets.

Concernant la structuration de la coopération transfrontalière, il est proposé de rajouter au chapitre « outils » un paragraphe concernant les structures de coopérations transfrontalières nécessaires, à l'instar des comités de pilotage existants et futurs, dont l'articulation multi-sectorielle et inter-ministérielle se fera au sein du CICT.

Nouveau texte à rajouter aux PDAT :

Les différentes formes de gouvernance au niveau transfrontalier

Les coopérations transfrontalières peuvent être organisées sous différentes formes, en fonction de leur objectif, de la nature des acteurs impliqués et de la durée prévisionnelle de la coopération. Les objectifs politiques de ces coopérations transfrontalières font l'objet d'évaluations régulières au sein du CICT qui constitue l'instrument de gouvernance de référence au niveau interministériel.

Formes de gouvernance sans personnalité juridique

La signature d'une convention de coopération est un moyen simple pour formaliser des coopérations relatives à des projets ponctuels ou des initiatives limitées dans le temps.

Différents objectifs peuvent être mis en œuvre par le biais d'une convention :

- *Convention relative à la mise en œuvre d'un projet concret : pour la réalisation d'un projet concret et limité dans le temps, une convention est conclue entre les partenaires qui réalisent un projet et éventuellement les acteurs qui contribuent au financement de ce dernier. Par exemple, si deux communes souhaitent construire ensemble une piscine transfrontalière : la convention permet de définir les responsabilités et rôles des partenaires ainsi que le financement etc.*
- *Convention relative à l'organisation d'une gouvernance non-institutionnalisée : les moyens nécessaires pour développer la coopération transfrontalière sur le court et moyen terme entre les partenaires, notamment via le montage de projets concrets, sont mis à disposition via l'embauche de personnel financé conjointement (exemple : management régional qui gère la mise en œuvre du Entwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM)).*
- *Convention relative à la création d'une plateforme permanente d'échange politique sous forme de comité : créer un cadre qui permet de développer la coopération en définissant des objectifs en matière de coopération, d'entretenir des échanges réguliers au niveau politique pour développer des projets /stratégies conjoints. Cet objectif peut également être atteint par la signature d'une déclaration d'intention.*

<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Mise en œuvre rapide, premier pas au niveau d'une structuration d'une coopération existante ou à développer</i> - <i>Echanges réguliers entre les acteurs, au niveau technique ou politique</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Durée et ressources humaines et financières souvent limitées</i> - <i>Pas de personnalité juridique propre</i>

Instruments de gouvernance avec personnalité juridique

La mise en place d'un tel instrument génère une plus-value à plusieurs niveaux:

- *Autonomie (possibilité de conclure des contrats, embauche de personnel, possibilité de recevoir des subventions (européennes) etc.)*

- Définition claire des compétences et responsabilités
- Sécurité juridique et planification possible sur le long terme

Les éléments suivants sont à prendre en considération lors du choix de la forme juridique:

- Une mise en œuvre transfrontalière n'est pas possible pour tout type d'instrument
- Le choix du siège définit le droit applicable et en conséquence les règles de fonctionnement de l'organisme
- Compatibilité avec les membres potentiels (acteurs publics notamment, Etat, communes,)

Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Il s'agit d'un instrument européen défini par la réglementation européenne.

Il se prête à la mise en œuvre de grands projets de long terme (par exemple construction et gestion d'un hôpital transfrontalier) ou la mise en œuvre de stratégies transfrontalières sur le moyen et long terme et l'institutionnalisation d'une coopération grâce à la création d'une gouvernance pérenne (exemple GECT Alzette Belval créé pour la mise en œuvre d'une stratégie intégrée transfrontalière développée par ses membres, à savoir des communes luxembourgeoises et françaises).

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - Ouvert à différents types de membres: Etat, communes, établissement de droit public structures privées / entreprises => permet une gouvernance multi-niveaux et financement issu de différentes sources - Peut directement demander et gérer des subventions européennes - Mode de fonctionnement flexible - Certaines tâches peuvent être déléguées par ses membres au GECT qui les exécute pour le compte de ses membres 	<ul style="list-style-type: none"> - Est limité aux domaines de compétences de ses membres - Procédure nécessaire à la mise en place dépendante des Etats membres participants - Procédure nécessaire à la modification

Association (privée)

- Alternative à la création d'un GECT
- Pas de base juridique commune, droit national applicable en fonction du siège : peut entraîner des répercussions sur les membres

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - Création rapide - Possibilité d'avoir différents types de membres - Statuts facilement modifiables - Responsabilité limitée des membres 	<ul style="list-style-type: none"> - Etat / Ministères ne peuvent pas être représentés directement - Au moins trois membres sont nécessaires - Souvent limité en ressources financières - Il est possible de quitter l'association à tout moment

Groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

Le GEIE est un instrument de coopération transfrontalière entre des membres issus d'au moins deux Etats membres. Le statut du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) est quasiment identique à celui du groupement d'intérêt économique (GIE). On y retrouve donc le principe de la liberté contractuelle tout comme celui de l'attribution de la personnalité morale au GEIE. On y retrouve également le même but

consistant à favoriser l'activité des membres établis, dans ce cas, sur différents territoires de l'Union européenne (Exemple GEIE Islek ohne Grenzen).

Concernant **les moyens financiers**, il convient de rappeler que les fonds européens tels que les programmes Interreg constituent une source importante de cofinancement européen. Tel que décrit dans le projet de PDAT, le nouveau programme Interreg VI Grande Région prévoit en outre une enveloppe financière spécifique de 50 millions d'euros pour les agglomérations transfrontalières.

Par ailleurs, le DATer propose de rajouter la dimension transfrontalière dans les appels à projets mentionnés dans le chapitre « outils » du projet de PDAT.

« À court terme, des appels à projets pourraient être lancés pour affiner et concrétiser les stratégies comme la zéro artificialisation nette (programmation, densification des quartiers, multifonctionnalité etc.) ou « la ville du quart d'heure » (mobilités douces/espaces publics, etc.). Ces appels à projets pourraient, sous réserve que des partenariats transfrontaliers soient mis en place, s'étendre à l'aire fonctionnelle transfrontalière ».

10. Nordstad : Adaptation de la terminologie pour plus de cohérence

CDA d'Ettelbruck – Erpeldange-sur-Sûre – Diekirch

Nordstad: les 5 communes, à savoir Bettendorf, Ettelbruck, Erpeldange-sur-Sûre, Diekirch et Schieren

11. Restrictions pour les centres commerciaux en périphérie

De nombreux avis ont soulevé l'importance de restreindre l'implantation de nouveaux centres commerciaux en périphérie des villes et surtout en milieu rural étant donné que ceux-ci vont à l'encontre de l'objectif de la revitalisation des centres existants.

D'abord, il importe de relever que les communes elles-mêmes peuvent via leur PAG limiter l'implantation ou l'extension de zones commerciales périphériques.

Ensuite, au niveau du PDAT il est proposé de compléter le texte de la façon suivante :

« Une analyse d'impact pour les projets à caractère majoritairement commercial à partir d'un certain seuil de nouvelle artificialisation du sol par des organismes tiers agréés pourrait être imposée afin d'évaluer les différents effets que l'insertion d'un projet commercial peut avoir sur le territoire (par exemple du point de vue de l'accessibilité, de l'insertion sur le plan environnemental, de l'environnement macro et micro du projet, etc.). Des autorisations individuelles, soumises à certaines conditions spécifiques, dont notamment l'impact sur les centres villes, seront requises pour le développement de projets d'envergure, en veillant à respecter la réglementation européenne. Ce système devrait valoir pour les nouveaux projets d'implantation commerciale et les extensions de la surface artificialisée. Une commission, à l'instar de celle qui existait avant 2018 dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel

ainsi qu'à certaines professions libérales, sous présidence du ministre ayant dans ses attributions les Classes moyennes, pourrait agir comme autorité compétente pour l'octroi de telles autorisations. »

12. Outils

Dans le cadre des consultations menées, un intérêt particulier a été porté sur l'introduction de quatre nouveaux plans directeurs sectoriels (PDS) voire de plans d'occupation du sol (POS).

D'abord, une partie non négligeable des communes endogènes ont suggéré d'évaluer le bien-fondé d'un PDS « infrastructures et équipements publics » visant à garantir à ces dernières que le ou les CDA (régionaux) vers le(s)quel(s) elles devront s'orienter soient équipés d'infrastructures et services nécessaires au bon accomplissement de leur rôle.

Aussi, une série de communes endogènes – mais aussi les organismes représentant les intérêts des exploitants agricoles – ont suggéré d'établir un PDS « zone agricole ».

Ce dernier viserait à diriger la croissance vers les endroits les plus appropriés tout en conférant à la non-utilisation ou non-consommation du sol une valeur réelle – contribuant, ainsi, à la sécurisation de la fonction nourricière et à la fonction de séquestration de CO₂ du sol.

En troisième lieu, les communes fournisseuses d'eau destinée à la consommation humaine se sont inquiétées de ne pas être capables de garantir la desserte en eau potable face à un accès davantage difficile aux terrains nécessaires à l'installation des infrastructures de distribution. Un outil pouvant leur facilitant l'emprise nécessaire serait la réservation de couloirs à cet effet par le biais d'un plan directeur sectoriel.

Finalement, le projet de la densification autour des gares et des pôles d'échanges majeurs, déjà inscrit dans le projet de PDAT, est susceptible d'être mis en œuvre à travers un PDS ou un POS.

Les quatre propositions de PDS/POS sont pertinentes en ce qu'il s'agit à chaque fois d'un secteur d'importance nationale pour le développement futur de notre pays en garantissant des conditions de vie optimales. Il est en conséquence proposé de reprendre ces idées dans le projet de PDAT en tant qu'outils pouvant être élaborés à moyen terme. Il va sans dire, que de tels instruments sont à élaborer dans une approche interministérielle et en impliquant – à un stade précoce – les différents acteurs concernés.

Il importe toutefois de souligner, qu'au préalable une base légale devra être inscrite dans la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire pour de tels PDS/POS.

13. Etablir un cadastre volumétrique

Une des communes propose dans son avis que « *par ailleurs, en vue d'une densification du bâti, il est nécessaire de procéder à une réforme législative du cadastre vertical, en visant un cadastre volumétrique (cf. droit belge par exemple).* »

Les auteurs de l'avis font référence au droit belge et notamment à l'introduction récente de la notion de volume dans le code civil.

Le nouveau droit belge des biens contient une approche tridimensionnelle des immeubles par nature et introduit le concept de propriété en volumes, en vue d'une utilisation multiple et éventuellement multifonctionnelle du fonds, dans lequel un ou plusieurs volumes peuvent être créés en hauteur et en profondeur, superposés le cas échéant.

Un volume délimité, appelé "volume cadastral", est identifié dans la base de données patrimoniales, d'une part, par un identifiant de volume unique et, d'autre part, par une ou plusieurs parcelles cadastrales patrimoniales, selon que ce volume s'étend sur une ou plusieurs parcelles cadastrales plan.

Source (<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2021/08/30/2021031921/moniteur>)

Constituant un outil particulièrement intéressant dans le cadre de la mixité fonctionnelle des bâtiments, cette proposition sera transmise pour analyse à l'Administration du Cadastre et de la Topographie en charge de la documentation cadastrale ainsi qu'au ministère de la justice (code civil : droit des biens).

14. Coworking

Dans les avis reçus la nécessité de prévoir des espaces de coworking le long des frontières est mentionnée pour créer des emplois décentralisés et éviter une concentration des flux de transport vers la Ville de Luxembourg.

De ce fait, il est proposé de rajouter un paragraphe dans le projet de PDAT concernant le co-working :

Les espaces de coworking, qui recouvrent des formes très différentes, sont en plein essor en Europe et dans le monde. Ces nouveaux espaces de travail séduisent de plus en plus les entreprises mais également les salariés, dans une forme de reconsidération plus générale du rapport au travail, aux lieux où s'effectue l'activité professionnelle, à la hiérarchie et aux relations sociales. Les espaces de coworking reposent sur le travail à distance, rendu possible par la digitalisation de nombreuses activités ne requérant pas la présence physique des employés sur un lieu de travail précis. L'accompagnement du développement du télétravail, sous toutes ses formes, est un sujet qui intéresse hautement l'aménagement du territoire, en raison de ses impacts potentiels sur la structuration du territoire en termes de localisation des pôles d'emploi, de réponse publique à apporter aux déplacements domicile-travail, ou encore en raison des effets qu'il a et pourrait avoir sur les logiques de résidentialisation, et donc sur le marché du logement. Mais plus directement encore, l'amélioration des conditions de mobilité des travailleurs est au cœur des préoccupations du gouvernement, qui entend répondre aux demandes de la population active autant que des employeurs. Ainsi le PNM2035 identifie le télétravail comme une mesure permettant de réduire les besoins en mobilité et précise que « Le télétravail n'est pas forcément presté au domicile. Certains employeurs recourent à des espaces de coworking ou à des bureaux-satellites sur le territoire luxembourgeois, ce qui raccourcit les trajets. »

En effet, le marché du travail au Luxembourg présente un profil fortement tertiarisé qui fait qu'en moyenne, les emplois y sont plus fortement « télétravaillables » qu'ailleurs en Europe. Selon les sources en 2022, entre 51% et 54% des emplois localisés au Luxembourg pourraient ainsi être effectués à distance, ce qui est le record en Europe alors que la moyenne européenne n'est que de 34%. Cette donnée de base montre bien le potentiel de développement massif du télétravail au Luxembourg.

Par ailleurs, la forte concentration des emplois dans la capitale et son agglomération, qui engendre de facto une forte congestion des réseaux de communication, renforce l'intérêt pour le télétravail pour les salariés, en particulier pour ceux qui parcourent de longues distances ou ont des temps de trajets conséquents entre leur domicile et leur lieu d'emploi. En effet, la question de la pénibilité des déplacements pour les travailleurs fait peser un risque sur l'attractivité économique du pays.

Autre élément à considérer dans le cadre du télétravail est la configuration transfrontalière du bassin d'emploi du Luxembourg implique une distinction légale, fiscale et sociale entre travailleurs résidents et travailleurs frontaliers. Même si la mise en place du télétravail à domicile fait l'objet d'un accord entre le salarié et son employeur, selon le lieu de résidence du salarié, le nombre de jours de travail presté dans le pays de résidence ne sera pas le même et dépendra des accords binationaux signés avec l'Etat luxembourgeois.

Ces limites contraignent bien sûr le développement massif du télétravail. Or, il s'agit là d'une contrainte à laquelle les autres métropoles ou pays européens ne sont pas soumis, ce qui constitue une menace pour la compétitivité économique du Luxembourg et sur sa capacité à attirer des personnes qualifiées.

Dans ce contexte, les espaces de co-working peuvent constituer une réponse adéquate aux enjeux liés au télétravail, mais doivent aussi contribuer au développement de l'emploi dans les communes dans lesquels ils se situent.

Il convient de mentionner les différents types de tendance qui existent en matière de télétravail, afin d'en saisir les différentes nuances. Globalement, on peut établir des différences entre:

- *Les espaces de coworking ;*

Le coworking peut être défini comme une organisation du travail dans laquelle des employés ou travailleurs indépendants partagent un espace de bureaux (qui peut prendre différents aspects, allant de l'open space au bureau privatif), et sont enclins à échanger, discuter, et établir des réseaux

- *Les bureaux satellites*

Un bureau satellite regroupe une partie des effectifs d'une entreprise (il peut s'agir d'une équipe, ou juste d'un groupe d'employés) dans un endroit qui est physiquement à distance des bureaux principaux de la compagnie. La localisation peut être choisie pour différentes raisons, comme réduire les déplacements domicile-travail, répondre à l'insuffisance de bureaux dans les espaces principaux sans pour autant que l'entreprise n'ait à procéder à un déménagement complet (qui peut se révéler coûteux et qui peut temporairement stopper l'activité), réduire la charge locative pour l'employeur, ou encore pour se rapprocher de certains clients ou partenaires commerciaux.

L'identification des localisations optimales en matière d'implantation future des espaces de coworking et de bureaux satellites diffère selon le point de vue adopté. L'objectif du PDAT est d'apporter le point de vue de l'aménagement du territoire sur les localisations potentielles et optimales d'espaces de coworking aux frontières intérieures du Grand-Duché de Luxembourg.

Plusieurs critères sont identifiés pour estimer la localisation optimale des espaces de coworking.

Le premier critère pris en compte est que ces futurs centres de coworking potentiels soient localisés dans des communes qui disposent déjà d'un certain niveau de centralité (en niveau d'équipement et en conformité avec l'armature urbaine) afin de garantir une conformité du développement de ces espaces avec la stratégie nationale d'aménagement du territoire et le maintien d'une armature urbaine équilibrée. Il s'agit donc de favoriser l'implantation d'espace de coworking dans les CDA frontaliers.

Le deuxième critère consiste à favoriser les CDA qui ont une bonne accessibilité en transports en commun.

D'autres éléments peuvent également être mentionnés pour les choix de localisation des futurs espaces de coworking : l'attractivité des communes et les préférences des salariés.

Afin d'éviter que le développement des espaces de coworking ne se fasse de manière incontrôlée à des endroits non appropriés (mauvaise accessibilité en transports en commune, absence de centralité...) le PDAT recommande que les acteurs publics se dotent d'une approche territoriale en matière de localisation des espaces de coworking.

Dans cet objectif, l'objectif de la densification autour des gares et des pôles d'échanges majeurs constitue une piste particulièrement intéressante.

15. Gouvernance horizontale et verticale

Dans leurs avis les communes soulignent l'importance d'une coopération renforcée avec les communes dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire. Elles estiment que cet aspect n'est pas assez présent dans le projet PDAT.

Le DATer propose de rajouter le paragraphe suivant dans chapitre concernant les objectifs, sous l'objectif transversal « Gouvernance ».

« Une des principales missions de l'aménagement du territoire consiste à coordonner les différentes demandes formulées en matière d'affectation des sols compte tenu de ses propres objectifs et des exigences des politiques sectorielles. La fonction de coordination de l'aménagement du territoire s'exerce en parallèle sur deux niveaux : horizontal et vertical.

Alors qu'au niveau horizontal, elle doit viser à intégrer les différentes politiques sectorielles, il lui faut également, au niveau vertical, faire le lien entre les niveaux d'intervention national et communal.

La nécessité d'une coordination horizontale concerne en particulier les domaines ayant une incidence directe sur l'occupation du sol, tels que les transports, l'économie, l'environnement, l'urbanisme, l'agriculture et le développement rural.

La coordination verticale à assurer entre les niveaux d'intervention national et local, joue un rôle tout aussi important pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial intégrée. Conformément aux dispositions légales en vigueur, l'aménagement général et intercommunal du territoire relève du ministère ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, alors que l'aménagement communal, qui fait partie des attributions des communes, tombe directement sous l'autorité de tutelle qu'est le ministère de l'Intérieur. »

16. Compléter le PDAT par un plan d'opérationnalisation quantifié qui permet de juger si les objectifs sont réalisables ou non

De nombreux avis soulignent le fait que le PDAT n'est pas assez explicite sur la façon dont les objectifs et les stratégies seront mises en œuvre, ni sur le calendrier de mise en œuvre.

Pour répondre à ces remarques il est proposé de rajouter dans le chapitre concernant les outils un nouvel instrument à savoir : un plan d'action national relatif à la mise en œuvre des objectifs et de la stratégie du PDAT. Dans un tel document, le DATer ensemble avec tous les acteurs concernés et les communes pourrait définir un plan d'action plus détaillé et plus précis concernant la mise en œuvre du PDAT.

17. Faire référence à la thématique de la mobilité

Certains avis soulèvent le fait que la thématique de la mobilité devrait être davantage développée dans le PDAT. Comme cela a été expliqué plus haut la thématique de la mobilité n'est pas davantage détaillée parce que le PDAT a été élaboré en concertation et de manière complémentaire avec le PNM2035.

Toutefois afin de tenir compte des avis reçus et de clarifier le lien entre ces deux documents, il est proposé de rajouter le texte suivant dans le chapitre concernant l'armature urbaine :

Le plan national de mobilité 2035, qui a été élaboré en concertation avec le PDAT (voir p.181 du PNM 2035) propose un concept global capable de gérer 40 % de déplacements supplémentaires par rapport à 2017. Tout en répartissant les habitants et les emplois pronostiqués par le STATEC pour 2035 sur le territoire national conformément à l'armature urbaine du PDAT, il met en œuvre la stratégie pour une mobilité durable Modu 2.0. Il passe ainsi d'une logique de rattrapage à une logique d'anticipation de la future demande. Deux principes sont appliqués. Le premier est de se focaliser sur la mobilité des personnes avant de chercher des solutions pour la mobilité des véhicules. Il s'agit de mettre en place des alternatives de qualité. Le deuxième est d'utiliser les infrastructures de manière efficace. Plutôt que de planifier les réseaux des différents modes de transport de manière séparée, il s'agit de trouver des synergies multimodales, de viser des solutions compactes, de préférer le renforcement d'une offre existante au dédoublement des infrastructures. De manière générale, l'idée est de drainer le trafic motorisé de transit vers le réseau principal, d'en délester autant que possible les centres-villes afin de pouvoir aménager ceux-ci en faveur des modes de transport urbains - bus ou tram, vélo et marche à pied - qui sont les seuls à pouvoir gérer les flux de déplacements prévus pour 2035 en milieu urbain. En effet, en chiffres absolus, le nombre de voitures en déplacement ne devra pas augmenter par rapport à 2017, alors que le nombre de déplacements journaliers avec les transports en commun devra augmenter d'au moins 89 %, celui des trajets piétons d'au moins 66 % et celui des déplacements à vélo d'au moins 760 %. Le PNM 2035 analyse le territoire du point de vue de 12 corridors de transport qui convergent vers les trois agglomérations du pays. Il comprend un recueil de tous les projets qui sont nécessaires au niveau national pour garantir la mobilité en 2035 et atteindre les parts modales visées, en prenant en compte la mobilité transfrontalière. Le PNM 2035 sera décliné dans plusieurs études régionales qui élaboreront les détails des projets au niveau local et ajouteront des mesures complémentaires. D'après une décision du Conseil de Gouvernement, le plan national de mobilité sera actualisé au rythme quinquennal.

D. Erreurs à redresser

Les communes ont identifié un certain nombre d'erreurs dans leurs avis. L'ensemble des erreurs listées ci-dessous seront rectifiées dans le PDAT.

<p>La Ville d'Esch-sur-Alzette a constaté que les chiffres dans le tableau à la page 6 de l'annexe I du PDAT sur l'absorption de la croissance du pays en % contient des indications incorrectes.</p>	<p>Après vérification, une erreur liée à l'arrondissement des données chiffrées a effectivement été détectée et il est donc proposé de la redresser par l'indication des chiffres corrects.</p>
<p>Plusieurs communes ont signalé, qu'au chapitre 4.8 dédié à l'espace d'action Mëllerdall, il aurait été omis de citer à la page 164 celle à « Moersdorf » parmi les zones d'activités économiques régionales définies par le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ».</p>	<p>En effet, la zone d'activités économique régionale définie par le plan sectoriel à Moersdorf n'est pas listée parmi celles situées à l'intérieur de l'espace d'action « Mëllerdall ».</p> <p>Il s'agit là d'un oubli textuel dont il est proposé de le corriger.</p>
<p>Tant la commune Rosport-Mompach comme la commune de Helperknapp ont rendu attentif au fait que la carte reprise à la page 66 du projet de PDAT ne respecte pas la délimitation communale actuelle mais illustre toujours les délimitations des anciennes communes avant leur fusion respective.</p>	<p>La carte à la page 66 définissant l'armature urbaine reprend en effet les anciennes limites communales de Boevange-Attert et Tuntange, ainsi que de Rosport et de Mompach – sans tenir compte des fusions entretemps effectuées.</p> <p>Ainsi, il est proposé d'adapter le fond de plan de l'armature urbaine en tenant en compte des dernières fusions communales.</p> <p>Dans le cadre de cet exercice, les nouvelles délimitations des fusions récentes, Bous – Waldbredimus et Grosbous – Wahl seront également reprises.</p>
<p>La commune de Mersch précise que le projet d'envergure visant la reconversion de la friche de l'ancien « Agrocenter » adjacente à la gare de Mersch, dénommée « quartier de l'Alzette » à prévoit actuellement la réalisation d'environ 1.060, et non comme indiqué à la page 191, 800 logements.</p>	<p>Les auteurs du projet de PDAT ont dû se baser sur une version plus ancienne du projet. De ce fait, il est proposé de mettre à jour les informations concernant le projet « quartier de l'Alzette ».</p>
<p>La carte représentant les espaces d'action à la page 111 identifie Mondorf-les-Bains comme faisant partie de l'espace d'action « Musel an Émland ».</p> <p>Le chapitre 4.9 indique néanmoins que « Les communes qui composent l'espace d'action « Musel an Émland » sont dites endogènes et deux CDA d'importance régionale, à savoir la Ville de Grevenmacher et la Ville de Remich – sans tenir</p>	<p>En effet, il a été omis de lister Mondorf les bains parmi les CDA régionaux au sein de l'espace d'action « Musel an Émland ».</p> <p>Partant, il est proposé de corriger cet oubli à la page 167.</p>

<p>compte du nouveau statut conféré à Mondorf-les-Bains.</p>	
<p>En lien avec la mention du « ZANO » au PDAT, il y a lieu de préciser que les communes de Mersch, Lintgen et Lorentzweiler ont également constitué un syndicat intercommunal pour la création, l'aménagement, la promotion et l'exploitation de zones d'activités économiques régionales Mierscherdall, en abrégé « ZAMID »</p>	<p>Les auteurs du PDAT remercient la commune de Mersch pour cette remarque. Dans une logique de cohérence, il est proposé de préciser ce point-ci à la page 189 concernant l'espace d'action « Miersch an Ëmland ».</p>
<p>La commune Preizerdau rend attentif au fait que l'abréviation « MHHAL » n'est pas expliquée.</p>	<p>Le terme « MHHAL » est un acronyme pour les différentes villes composant l'espace métropolitain transfrontalier formé par Maastricht-Heerlen-Hasselt-Aachen-Liège. Cette précision figure d'ores et déjà à la page 103 et il est donc proposé de ne pas réserver une suite à ladite remarque.</p>
<p>En ce qui concerne l'espace d'action « Éisléck », la commune de Preizerdau note que le tableau montré à la page 150 présente des chiffres-clés pour l'espace d'action qui sont faux. En effet, selon ce tableau l'espace d'action aurait une régression de 10.000 habitants d'ici 2035.</p>	<p>Effectivement, une erreur de calcul s'est produite lors de la conception du tableau figurant à la page 150. En effet, selon nos estimations, la population de l'espace d'action « Éisléck » - en chiffres absolus – passerait de 66.234 en 2022 à 76.027 en 2035 pour arriver, enfin, à 89.465 en 2050. Dès lors, il est proposé de redresser cette erreur en employant les chiffres précités dans le tableau à la page 150.</p>

E. Remarques ayant trait à d'autres instruments de l'aménagement du territoire ou relevant de la compétence d'autres ressorts

Dans le cadre des consultations menées, une partie des remarques et propositions reçues n'a pas eu trait aux stratégies et objectifs définis par le Programme directeur d'aménagement du territoire mais aux instruments le rendant opérationnel comme les plans directeurs sectoriels. Il s'agit de la définition de nouvelles zones d'activités économiques, des réflexions quant à la mise en œuvre des zones prioritaires d'habitation ou encore des préoccupations en matière d'exploitations agricoles à l'intérieur de zones définies par le plan directeur sectoriel « paysages ».

Ces remarques seront répertoriées et, dans une étape ultérieure, analysées par les commissions de suivi respectives.

D'autres remarques reçues relèvent davantage du ressort d'autres ministères. Parmi celles-ci figurent, pour une grande partie, l'abondance en transport public en milieu rural, la diminution des flux transfrontaliers ainsi que le développement du réseau des pistes cyclables. Outre les projets et problèmes liés à la mobilité, certaines remarques portent sur les activités permises, ou non, en zone verte ou alors des propositions de modification des normes législatives.

Ces remarques seront répertoriées et transmises aux autorités compétentes.