

Luxembourg, le 9 mars 2018

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

concernant

**le processus participatif dans le cadre de la refonte du programme directeur
d'aménagement du territoire (PDAT)**

Le présent avis répond à la sollicitation du CSAT, par lettre de saisine de Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures du 16 novembre 2017 par rapport au processus participatif organisé dans le cadre de la refonte du programme directeur de d'aménagement du territoire (PDAT). La prise de position est basée sur la documentation écrite, les informations et l'exposé dispensés par le ministère ainsi que les événements récents en la matière.

Tout d'abord, le CSAT tient à relever qu'un avis sur le seul processus participatif sans prendre en considération la refonte globale du PDAT n'est que difficilement concevable et décide d'élargir le présent avis afin de pouvoir fournir une réponse cohérente, bien qu'elle se veuille relativement générale, étant donné qu'il n'existe à l'heure actuelle pas d'avant-projet concret du PDAT sur lequel l'on pourrait porter un regard plus précis.

1) Le processus participatif

En ce qui concerne l'approche du processus participatif en général en matière d'aménagement du territoire, le CSAT la perçoit comme une démarche de démocratisation par voie de participation des citoyens afin de faciliter les prises de décisions publiques dans le cadre de certains projets touchant à leurs intérêts directs ou à leur qualité de vie. Le CSAT salue vivement les efforts de démocratisation participative, mais il insiste sur le fait que le processus se doit de respecter un certain nombre de principes fondamentaux afin d'éviter l'instrumentalisation des citoyens ou d'autres parties prenantes par les pouvoirs publics.

Le CSAT conçoit que l'approche participative est très ambitieuse mais se demande néanmoins si elle est appropriée pour l'élaboration d'un document d'ordre national relativement complexe tel que le PDAT. Aux yeux du CSAT une telle participation des

citoyens est plus pertinente pour les décisions relevant de projets plus concrets au niveau communal ou intercommunal.

En effet, le CSAT se pose la question des buts réellement recherchés par cette démarche participative. S'agit-il de renforcer ou d'implémenter la démocratie participative au Luxembourg ? Si tel est le cas, il faut s'interroger sur le type de participation auquel on envisage d'aboutir. S'agit-il de permettre aux citoyens de formuler une vision de l'aménagement du territoire et de définir, ainsi, dans quelle direction la refonte du PDAT devra aller ? Si tel est l'objectif recherché, nous pouvons nous demander pourquoi le scénario 3 intitulé « organisé et harmonieux » a déjà fait l'objet de présentations de la part du Ministre alors même qu'il présente une vision très définie de la structuration du territoire national, axée sur le renforcement des trois polarités urbaines de l'AggloLux, de l'AggloSud et de la Nordstad. Le CSAT tient en effet à rappeler que cette vision du développement territorial est très proche de celle prônée dans le PDAT de 2003. En conséquence, le CSAT se demande à quel point les conclusions tirées à la fin du processus participatif pourront influencer la rédaction d'un nouveau PDAT. Enfin, une dernière interrogation subsiste sur la nature que le PDAT est censé adopter dans le futur. S'agira-t-il d'un document de nature stratégique ou bien d'un programme précis et bien défini ? En effet, le CSAT est d'avis que le processus participatif n'est qu'un aspect parmi beaucoup d'autres dans la démarche de refonte globale du PDAT.

Quant au processus participatif « per se », il est important qu'il définisse dès le départ clairement quels seront les pouvoirs conférés aux participants. Ces pouvoirs peuvent aller d'une simple information avec possibilité de poser des questions, à la formulation d'avis, voire à une réelle participation à l'élaboration d'un projet jusqu'à un vrai pouvoir de codécision à pied égal avec les pouvoirs publics. Il est évident que l'impact du processus varie fortement selon le mode de participation choisi, d'où l'intérêt de définir clairement les pouvoirs des participants.

A ces effets, il est renvoyé à la Charte européenne de la démocratie participative liée aux processus d'aménagement du territoire (ci-après « Charte européenne ») signée en février 2016 par différents Etats et organismes européens membres du Conseil européen des urbanistes et qui pose notamment un cadre et des principes généraux forts intéressants concernant le processus participatif. Elle permet notamment une application plus large et plus sensible à l'aménagement du territoire des principes de participation du public découlant de la Convention d'Aarhus. Cette Charte européenne, à laquelle le Luxembourg n'est à l'heure actuelle pas adhérent, se prononce entre autres sur les finalités que doit avoir un processus participatif, ainsi que sur les règles opérationnelles, la représentativité, l'information et la formation des participants en cas d'appel à participation ou encore le mode et le degré d'implication des experts concernés. Or, contrairement à la Charte européenne précitée, le CSAT est d'avis que la Charte nationale de l'Aménagement du Territoire (ci-après « Charte nationale ») ne prend pas suffisamment en compte les règles de fonctionnement interne du processus en soi ainsi que des principes que ce dernier devrait respecter lors de sa mise en œuvre. Le degré d'implication des participants doit ainsi être bien défini tout au long du processus participatif. D'après les informations à disposition, il ne ressort en l'espèce pourtant pas clairement comment les participants seront éclairés quant à leur pouvoir participatif. Il n'est en outre pas précisé dans quelle mesure et comment leurs conclusions individuelles seront prises en compte dans les soi-disant « plans d'action » établis par les différents

laboratoires régionaux et groupes transfrontaliers et comment ces plans d'action seront implémentés dans un rapport final voire dans l'élaboration du produit visé, à savoir le PDAT. L'on constate en tout état de cause que sur neuf étapes prévues pour le processus participatif, l'implication des citoyens n'a lieu que lors de la septième étape relative à la participation aux laboratoires régionaux. Les étapes préparatoires et consécutives sont régies par un groupe interministériel désigné par les organisateurs du processus participatif comme « *policy lab* », c'est-à-dire un « laboratoire des politiques ».

D'ailleurs, la Charte nationale présentée par le Ministère comme « document d'intention politique » qui est censé encadrer l'orientation stratégique de la refonte du PDAT par une « *approche interministérielle collaborative* » et devant guider le processus participatif ne saurait combler les carences susmentionnées, alors que de manière non autrement précisée, « *un certain pouvoir décisionnel* » est accordé « *aux laboratoires régionaux* » et qu'en même temps le Ministre du Développement durable et des Infrastructures s'engage « *à respecter une participation des citoyens au pouvoir décisionnel dans le cadre de l'approche participative adoptée pour la refonte du PDAT.* ».

La Charte nationale cite encore une série de « principes » en tant que lignes directrices à respecter dans le cadre des discussions qui seront menées dans les ateliers régionaux. Ces lignes directrices ont trait à des considérations soit d'ordre urbanistique (p.ex. : accessibilité, centralité, mixité des fonctions etc.), soit d'ordre politico-social (p.ex. : primauté de l'intérêt général face à l'intérêt privé ; respect des principes de non-discrimination, de cohésion sociale etc.). Ce sont partant des notions très techniques et difficiles à cerner, ce qui rend l'information ainsi que la préparation des participants au processus envisagé relativement difficile et lourde. Sous cet aspect se pose en outre la question des données qui seront mises à disposition des participants. Le CSAT est d'avis que les données devraient être simples et basées sur des indicateurs clairs et facilement compréhensibles permettant l'établissement d'opinions éclairées, libres, objectives, bien qu'elles demeurent encadrées par des principes définis afin d'éviter des réclamations dérivant du but recherché, le cas échéant de nature démagogique ou motivées par des besoins purement individuels des participants.

Il en est de même des questions à poser aux participants. Le CSAT est d'avis que des questions trop complexes et techniques ne sont guère appropriées pour être traitées lors du processus participatif où les moyens et le temps sont extrêmement limités (trois séances de trois heures par région). Au moment de la saisine, les informations et la documentation fournies au CSAT relevaient un catalogue de questions quelque peu surchargé et non approprié au format du processus participatif prévu en l'espèce. Ainsi, le CSAT estimait que les questions que l'on envisageait de poser aux laboratoires régionaux étaient tout d'abord trop nombreuses et complexes (ex. : BHNS, liaison Micheville etc.). Le CSAT est d'avis que la clarté et la simplicité, en réduisant les paramètres et les questions, constituent une approche plus appropriée par opposition à des descriptions de l'approche participative sur-structurées et renfermées qui n'éveillent guère l'intérêt des citoyens et des discussions intéressantes et fondamentales relatives à l'aménagement du territoire luxembourgeois. Or, avec la mise en route de l'appel à participation via le site internet www.notrefuturterritoire.lu le CSAT est d'avis que les questions adressées aux participants y sont formulées de manière nettement plus ciblées, concrètes et intéressantes. Le CSAT invite ainsi à maintenir cette approche également lors des discussions dans les laboratoires régionaux.

En résumé le succès d'une participation citoyenne dépend en grande partie de la capacité des organisateurs d'assurer que les participants s'approprient non seulement le sujet mais aussi le processus en soi :

- en délimitant au préalable le champ de la consultation, c'est-à-dire les points sur lesquels les citoyens sont amenés à se prononcer et les points déjà arrêtés ou qui seront décidés à un moment ultérieur par d'autres acteurs ;
- en offrant des informations accessibles ;
- en documentant de manière transparente l'organisation du processus participatif (accuser réception des contributions ; publication des contributions ; invoquer les motifs des choix pris sur base de la consultation)
- en diffusant les informations relatives au processus par le biais des médias ainsi que d'autres moyens de communication tout au long du processus.

Quant aux modalités mêmes du processus participatif, le CSAT relève l'approche très régionale adoptée par le positionnement géographique des laboratoires qui traiteront des thématiques différentes suivant la région. D'après les informations fournies, le ministère semble justifier cette régionalisation aux motifs d'une bonne dispersion des laboratoires sur le territoire et par conséquent d'une meilleure accessibilité des participants. Le CSAT est toutefois d'avis qu'il est d'intérêt de traiter les thèmes au niveau régional.

Enfin, le CSAT salue le doublement des participants citoyens afin de pouvoir créer une meilleure représentativité et une plus grande mixité de leurs profils. Bien que le ministère ait expliqué que la représentativité statistique des participants n'est pas le but recherché, il importe néanmoins de relever qu'un degré suffisant de diversification des profils est nécessaire afin d'obtenir des résultats satisfaisants et ce notamment lors d'une approche qui se veut participative. Le CSAT constate pourtant le nombre relativement faible de représentants des communes qui constituent un des acteurs les plus importants pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire. Qu'en est-il de la participation d'autres parties prenantes telles que le Mouvement Ecologique, l'OAI ou encore le SYVICOL ? Quelle sera leur implication dans la définition des plans d'action qui sont censés guider la refonte du PDAT ?

2) Contenu thématique du PDAT

Ensuite, le CSAT comprend que dans le cadre de la thématique « Wéi ee qualitative Wuesstem fir eist Land ? », il aurait été décidé de poursuivre les objectifs du scénario n°3 qui promeut un développement « organisé et harmonieux » et que ce scénario est censé guider de manière générale la refonte du PDAT. Le CSAT se doit de relever que cette description reste très vague et qu'il s'agira en fin de comptes de traduire, quelconque scénario finalement retenu, par la création d'instruments d'aménagement du territoire efficaces, dont aussi le PDAT. Le CSAT constate également que suivant le projet de loi n°7065 précité, le PDAT reviendra sensiblement à sa forme telle que régie par la loi abrogée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, c'est-à-dire à un document plutôt programmatif et orienteur. Le PDAT semble donc perdre sa force relativement contraignante, quoique théorique, que lui confère l'actuelle loi modifiée du 30 juillet 2013. En revanche, ce sera l'occasion pour un nouveau PDAT de reprendre la place légitime qui lui revient dans

l'ordonnancement juridique. Or, il faudra que le PDAT puisse toujours exercer l'impact nécessaire pour atteindre le développement du territoire qu'il définit.

Le CSAT ne saura dire si ce retour en arrière permettra au PDAT de renforcer les centres de développement et d'attraction (CDA) afin d'éviter un développement désordonné et disproportionné sur des parties inopportunes du territoire tout en favorisant le développement des parties qui s'y prêtent le mieux conformément à l'intérêt général. En tout état de cause, le CSAT estime que le PDAT devrait être un document concis, compréhensible, mais aussi exhaustif, avec des indicateurs précis et si possible chiffrés, des définitions et objectifs clairs et relativement faciles à servir lors des prises de décisions. Le CSAT rappelle qu'il ne faudra pas perdre de vue qui seront au final les principaux utilisateurs du PDAT, à savoir les fonctionnaires de l'Etat et les Ministres, les services techniques des communes et les urbanistes ou bureaux d'études qui les conseillent. Le PDAT devra leur servir d'outil pratique guidant les décisions de parts et d'autres et non leur peser en tant que charge ou obstacle.

Au vu des développements ci-avant, le CSAT salue en somme l'approche participative organisée dans le cadre de la refonte du PDAT et considère qu'elle apporte une plus-value à l'éducation démocratique au Luxembourg. Le CSAT souhaite qu'un bilan soit établi à la fin de ce projet pionnier en matière d'aménagement du territoire afin de perfectionner un modèle pouvant servir de guide de bonnes pratiques pour l'application du processus participatif à des projets de planification au niveau local et intercommunal. Suivant les informations fournies au CSAT, l'élaboration du PDAT n'a pas encore été entamée ce qui est dommage alors que de manière générale l'on peut admettre que c'est notamment en cours d'élaboration d'un texte qu'un certain nombre de questions peuvent se cristalliser et qui auraient parfaitement pu être posées aux participants du processus participatif. De manière générale, le choix du phasage entre le processus participatif, l'entrée en vigueur future du projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire, la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et la refonte du PDAT paraît relativement compliqué, puisque l'ordre n'apparaît pas de manière logique.

Pour conclure, le CSAT souhaite que le processus participatif demeure démocratique et objectif et qu'il ne soit pas détourné à des fins politiciennes.

Matteo Lorito

Secrétaire du Conseil Supérieur
d'Aménagement du Territoire

Patrick Bousch

Président du Conseil Supérieur
d'Aménagement du Territoire

