



# LËTZEBUERG ZESUMMEN ENTWÉCKELEN

## QUELLE DÉMARCHE POUR UN DÉVELOPPEMENT SPATIAL DURABLE ?

Débat de consultation à la Chambre des  
Députés



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Développement durable  
et des Infrastructures

Département de l'aménagement  
du territoire

## ➔ 1. Cadre du débat

### 2. Particularités luxembourgeoises

- a. Constats en matière de logement
- b. Constats en matière d'emploi
- c. Constats en matière de mobilité
- d. Constats en matière d'occupation des sols

### 3. Les perspectives d'un développement spatial durable

- a. Des documents stratégiques dépassés ?
- b. La propriété privée avant l'intérêt général?
- c. Un développement durable à tarif zéro ?

### 4. Vers une démarche commune pour un développement spatial durable

- a. Une institutionnalisation du dialogue avec les communes
- b. Une révision des instruments pour un développement spatial durable
- c. Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière

### 5. Conclusions



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Développement durable  
et des Infrastructures

Département de l'aménagement  
du territoire



### Pourquoi un débat?

La procédure d'adoption des plans sectoriels a été arrêtée en raison de craintes quant à leur constitutionnalité et leur sécurité juridique.

Les acteurs consultés dans le cadre de la procédure reconnaissent unanimement le besoin de formuler des orientations stratégiques en termes d'aménagement du territoire afin de permettre au pays de se développer de façon saine et coordonnée.

Le développement spatial du territoire national est largement tributaire de la conjoncture économique globale.

Toutefois, il peut être orienté par des décisions au niveau politique, notamment en imposant des directives contraignantes en matière d'utilisation rationnelle et durable du sol.



### Pourquoi un débat?

Quelle est la contribution possible de l'aménagement du territoire?

- élaborer de nouveaux concepts de développement spatial rationnel et durable
  - Effectuer des monitorings sur les statistiques afin de détecter des tendances au niveau du développement spatial
  - retravailler le programme directeur AT
  - élaborer des textes légaux et réglementaires
  - mettre à disposition des autres départements ministériels et des communes des outils de mise en oeuvre des concepts et du programme directeur AT
- le tout dans une approche collaborative, associant largement l'ensemble des acteurs concernés



### Point de départ: Annulation de la procédure des projets PDS

lever l'effet dit « standstill » par un amendement de la loi AT (suppression des § (2) à (8) de l'art. 19 et (3) de l'art. 9)

Annuler la procédure des projets de règlements grand-ducaux PDS (par une nouvelle décision du Gouvernement)

retravailler en profondeur l'entière loi AT

modifier les projets des règlements grand-ducaux PDS, réduire les dispositions au strict nécessaire

réviser le programme directeur AT / élaborer des lignes directrices AT

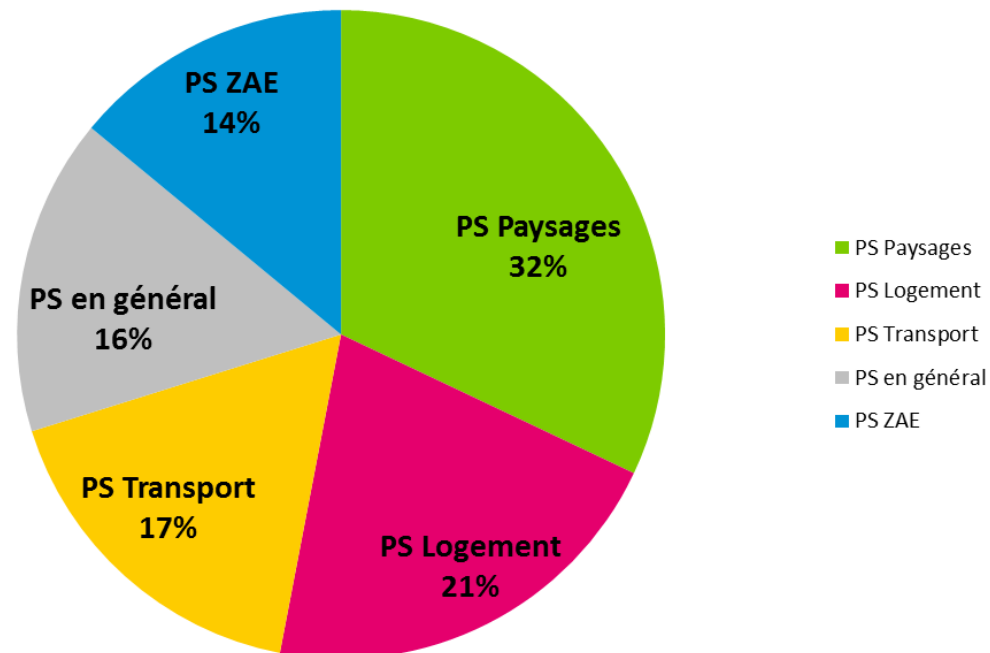


### Réaction sur les projets de plan sectoriels

- Réception des avis à partir du 15 novembre 2014
- **avis communaux: 106**, nombre de pages A4: 1358
- **avis syndicats et autres:** Cantons Remich & Grevenmacher, OAI, PROSUD, SIAER, ZANO, SYVICOL, régions transfrontalières, MECO
- **avis de particuliers:** environ 1.700



Remarques par PS





### Réactions des communes

- mise en procédure des projets de PS saluée par la très grande majorité des communes
- reconnaissance de la nécessité de formuler des orientations stratégiques en termes d'aménagement du territoire afin de permettre au pays de se développer de façon saine et coordonnée
- réaction critique, mais constructive  
(propositions d'amélioration et de modifications)
- trop grande complexité des textes, tantôt surréglementation (au détriment de l'autonomie communale) tantôt manque de précision mais aussi contradictions entre PS
- possible insécurité juridique lors de la mise en œuvre des PS
- manque de flexibilité des dispositions réglementaires, ne tenant pas suffisamment compte des spécificités au niveau communal ou régional



### Réactions des communes

- recours de façon abusive au droit de préemption par l'Etat ( - crainte d'insécurité juridique – implications négatives sur l'activité agricole)
- projets PS à retravailler dans le sens d'une plus grande flexibilité d'un côté et d'une plus grande sécurité juridique d'un autre côté
- définition d'orientations globales du développement spatial à décliner au niveau communal à travers l'instrument du PAG ou alors au niveau intercommunal (espace conventionné)
- allègement des textes réglementaires en les limitant aux seules dispositions concernant l'aménagement du territoire national
- intégration de certaines composantes des textes PS dans des lois ou règlements existants
- documents graphiques des PS à élaborer à l'échelle du 1/2500 de façon à ce que les délimitations des zones et autres prescriptions puissent être transposées sans équivoque au niveau des PAG



## 1. Cadre du débat



## → 2. Particularités luxembourgeoises

- a. Constats en matière de logement
- b. Constats en matière d'emploi
- c. Constats en matière de mobilité
- d. Constats en matière d'occupation des sols

## 3. Les perspectives d'un développement spatial durable

- a. Des documents stratégiques dépassés ?
- b. La propriété privée avant l'intérêt général?
- c. Un développement durable à tarif zéro ?

## 4. Vers une démarche commune pour un développement spatial durable

- a. Une institutionnalisation du dialogue avec les communes
- b. Une révision des instruments pour un développement spatial durable
- c. Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière

## 5. Conclusions



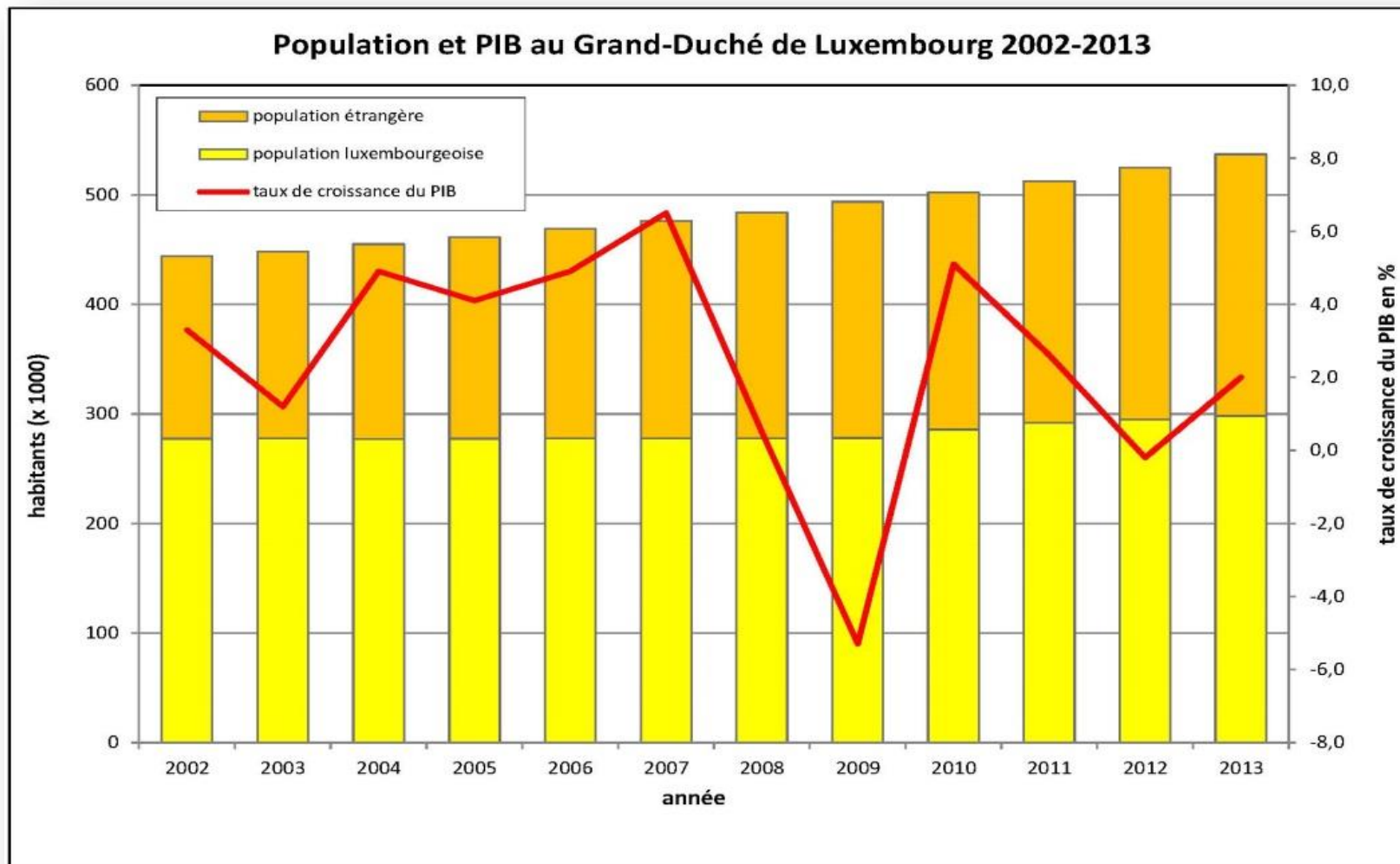
LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Développement durable  
et des Infrastructures

Département de l'aménagement  
du territoire



Constats en matière de logement :

Une croissance démographique indépendante des effets de la crise économique





## Constats en matière de logement : Une disponibilité en terrains constructibles plus que suffisante

Représentation de la surface de terrains potentiellement constructibles pour l'habitat dans le pays comparativement à la Ville de Luxembourg actuelle (situation: 2010)



2700 ha

Surface de terrains potentiellement constructibles pour l'habitat dans le pays

758 ha  
(=28 % de la surface de 2700 ha)

Surface de terrains mobilisables à court terme pour l'habitat dans le pays ("Baulücken" et PAP approuvés)

0 500 1 000 2 000  
m

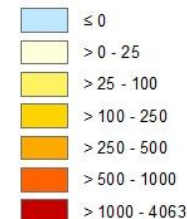


### Constats en matière de logement - Conclusions

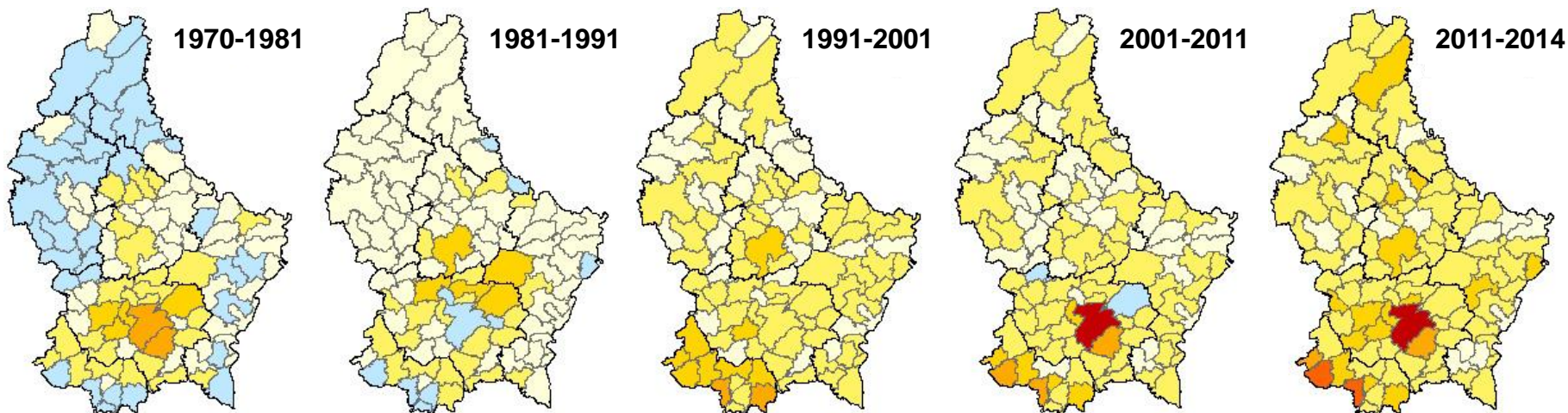
- pénurie constante en logements due à la croissance démographique dynamique
- inadéquation entre l'offre et la demande, non seulement en quantité mais également en types et en tailles de logements
- rurbanisation favorisée par le coût du foncier
- évolution actuelle en inadéquation avec les principes d'un développement durable du territoire soucieux de préserver la réserve foncière et de favoriser des modes de déplacement alternatifs à l'automobile

### Accroissement annuel moyen de la population (en chiffres absolus)

#### Légende



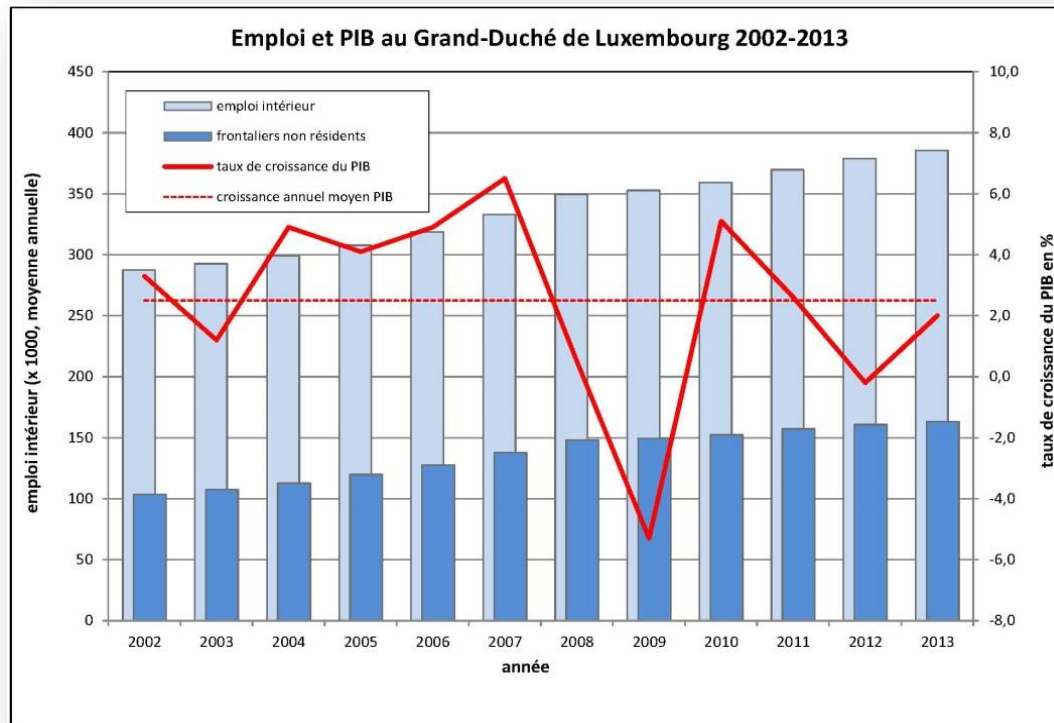
unité: nombre de personnes





Constats en matière d'emploi :

Un développement de l'emploi indépendant des effets de crise économique

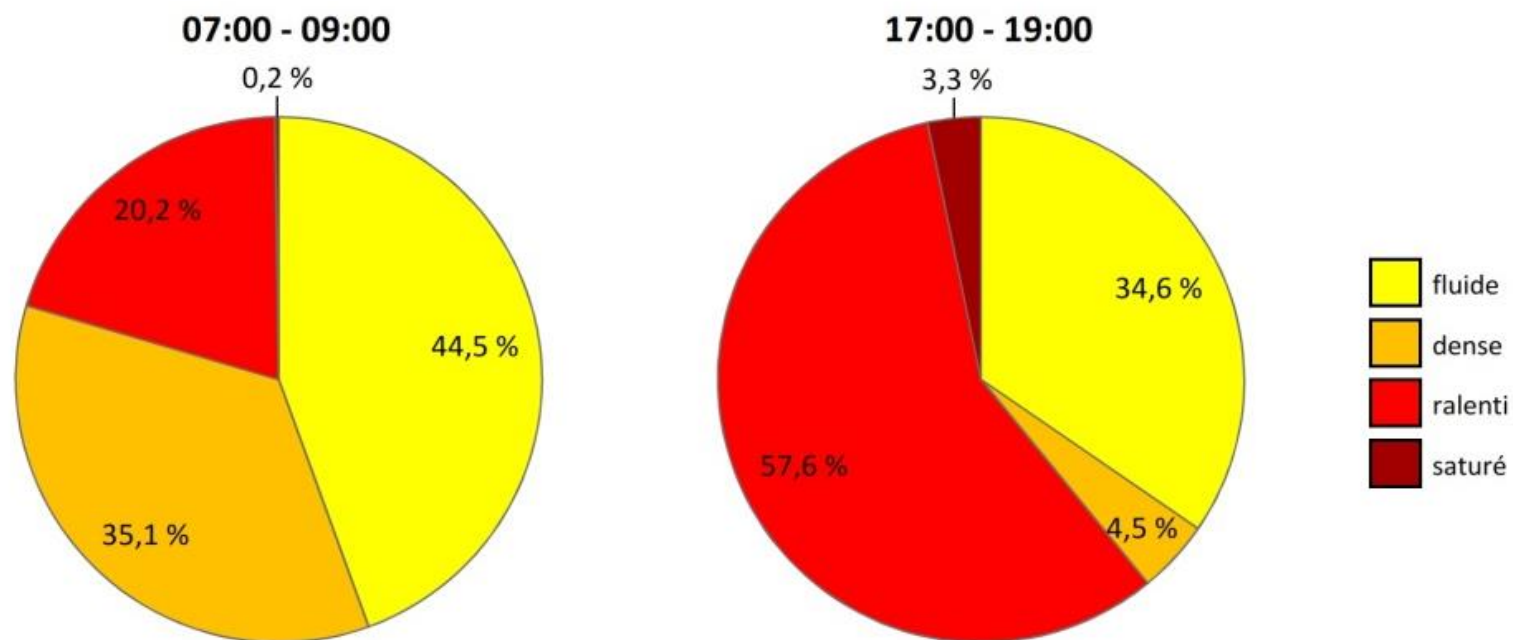


- Frontaliers (170.000) -> pour 10 nouveaux emplois créés, plus de 6 sont occupés par des frontaliers
- Concentration Luxembourg-Ville -> 3.800 emplois pour 1.000 habitants actifs
- Taux de croissance moyen annuel de 2,8 %, 3x plus haut qu'en Belgique, 4x plus haut qu'en Allemagne et 9x plus haut qu'en France et dans l'Europe des 27



Constats en matière de mobilité :  
Une sursaturation du réseau routier à l'origine d'embouteillages

### Fluidité du trafic sur l'A6, Cloche d'Or en direction Belgique moyenne du mois d'octobre (jours ouvrables)



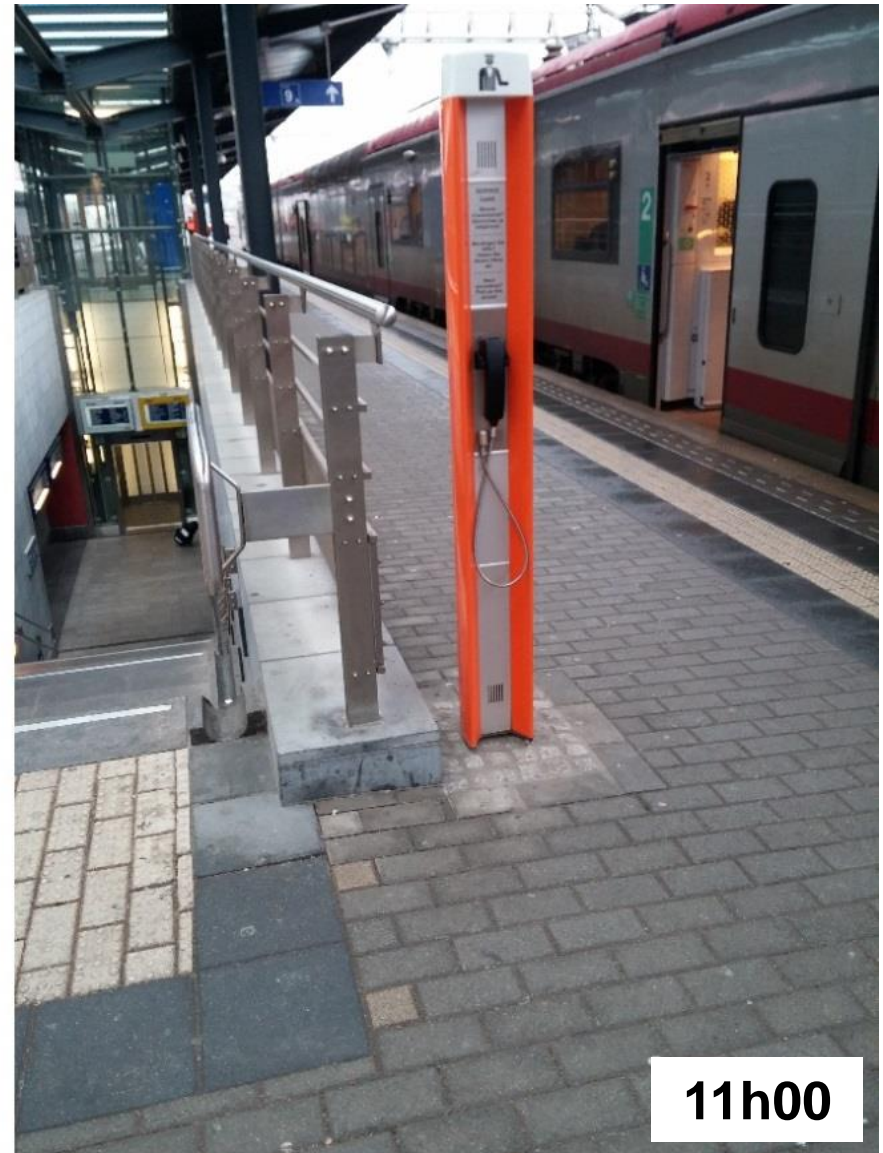
Source: CITA (Contrôle et information du trafic sur les autoroutes), Données non publiées sur trafic PK2178 octobre 2013, sens Belgique

## Particularités luxembourgeoises



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Constats en matière de mobilité :  
Une surcharge des trains et des bus aux heures de pointe





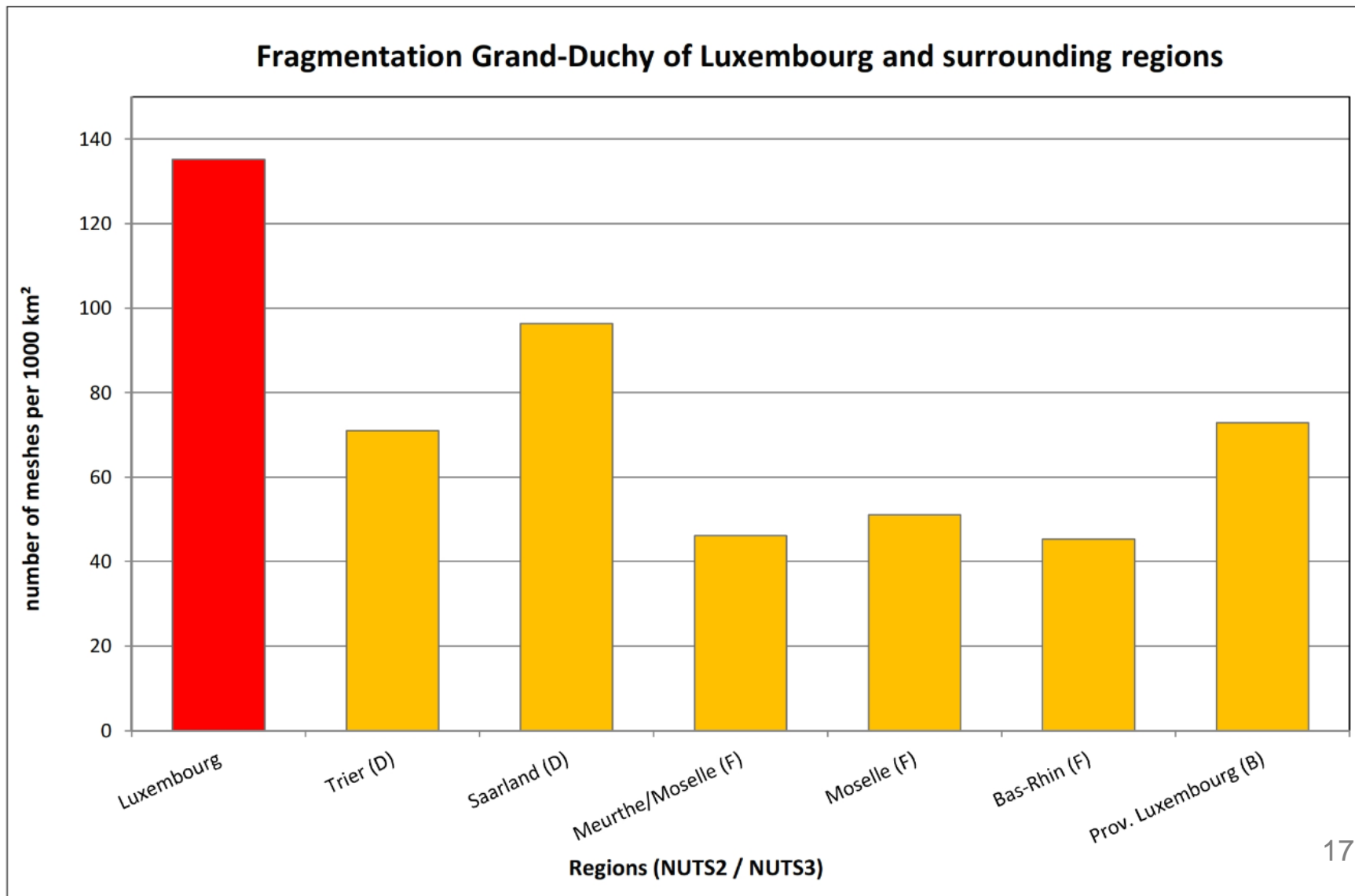
### Constats en matière de mobilité - Conclusions

- une saturation du réseau routier (aux heures de pointe)
- des capacités insuffisantes des moyens de transport en commun (sur les axes principaux aux heures de pointe)
- un réseau de mobilité douce sous-développé





Constats en matière d'occupation des sols :  
Les paysages luxembourgeois les plus fragmentés de la Grande Région





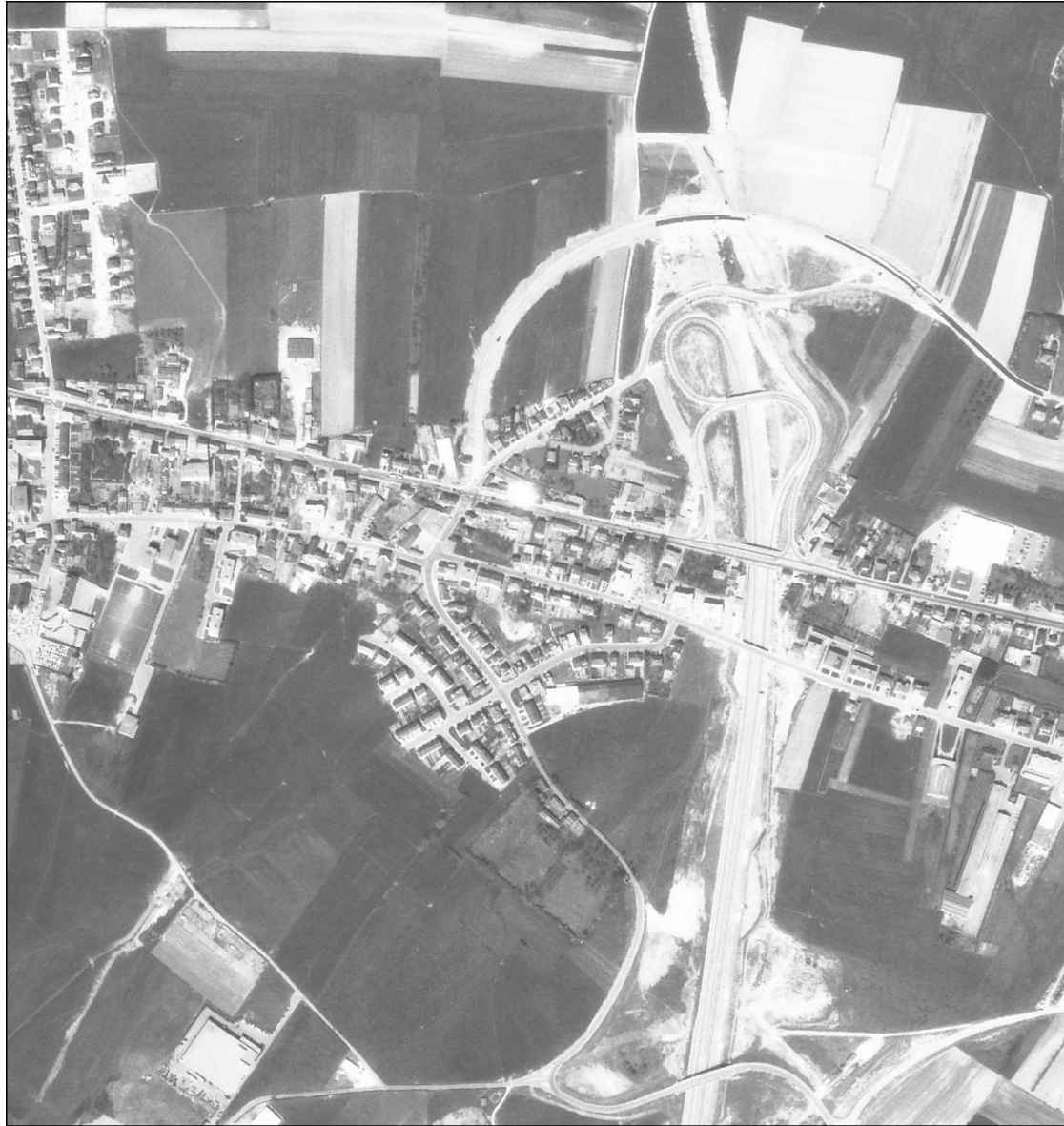
Constats en matière d'occupation des sols :  
Une consommation foncière impressionnante  
**Surface foncière consommée annuellement : 730 ha (2 ha/jour)**





## Constats en matière d'occupation des sols

Strassen en 1977



Une  
périurbanisation...



## Constats en matière d'occupation des sols

Strassen en 2013



... spectaculaire



### Constats en matière d'occupation des sols

Hoscheid-Dickt en 1977

Une forte rurbanisation  
le long des principaux  
axes routiers





### Constats en matière d'occupation des sols

Hoscheid-Dickt en 2013

Une forte rurbanisation  
le long des principaux  
axes routiers





### Constats en matière d'occupation des sols - Conclusions

Un développement dirigé par l'accroissement de la mobilité et le décollage économique :

- une périurbanisation spectaculaire autour de la capitale hypertrophiée
- une rurbanisation importante le long des axes routiers majeurs
- une consommation foncière extrêmement élevée
- une fragmentation des paysages de loin la plus importante de la Grande Région

## 1. Cadre du débat

## 2. Particularités luxembourgeoises

- a. Constats en matière de logement
- b. Constats en matière d'emploi
- c. Constats en matière de mobilité
- d. Constats en matière d'occupation des sols



## 3. Les perspectives d'un développement spatial durable

- a. Des documents stratégiques dépassés ?
- b. La propriété privée avant l'intérêt général?
- c. Un développement durable à tarif zéro ?

## 4. Vers une démarche commune pour un développement spatial durable

- a. Une institutionnalisation du dialogue avec les communes
- b. Une révision des instruments pour un développement spatial durable
- c. Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière

## 5. Conclusions



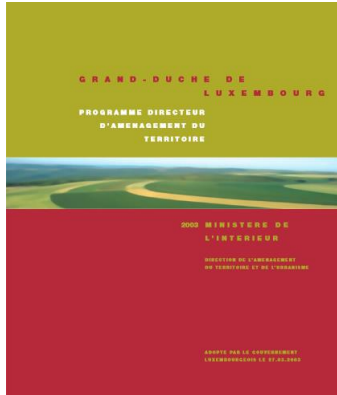
LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Développement durable  
et des Infrastructures

Département de l'aménagement  
du territoire



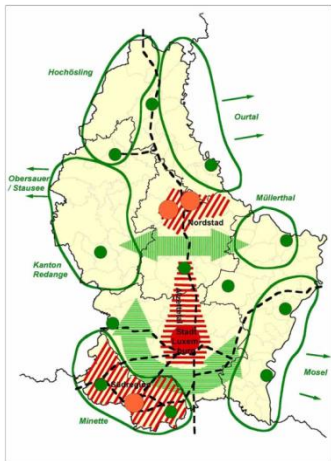


## Des documents stratégiques dépassés ?



### Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT):

- (+) renforcé par la loi AT de 2013 - Art. 7 (1): Les PAG et PAP des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur
- (=) conceptuel, abstrait, théorique



### Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL)

- (+) pertinent sur le plan conceptuel
- (-) seuils au niveau de la population et des emplois au Luxembourg pour le scénario 2020 sont atteints ou seront atteints en 2014/15



### MODU

- (+) mise en œuvre des principes du Programme directeur d'aménagement du territoire, respectivement de l'IVL en terme de mobilité

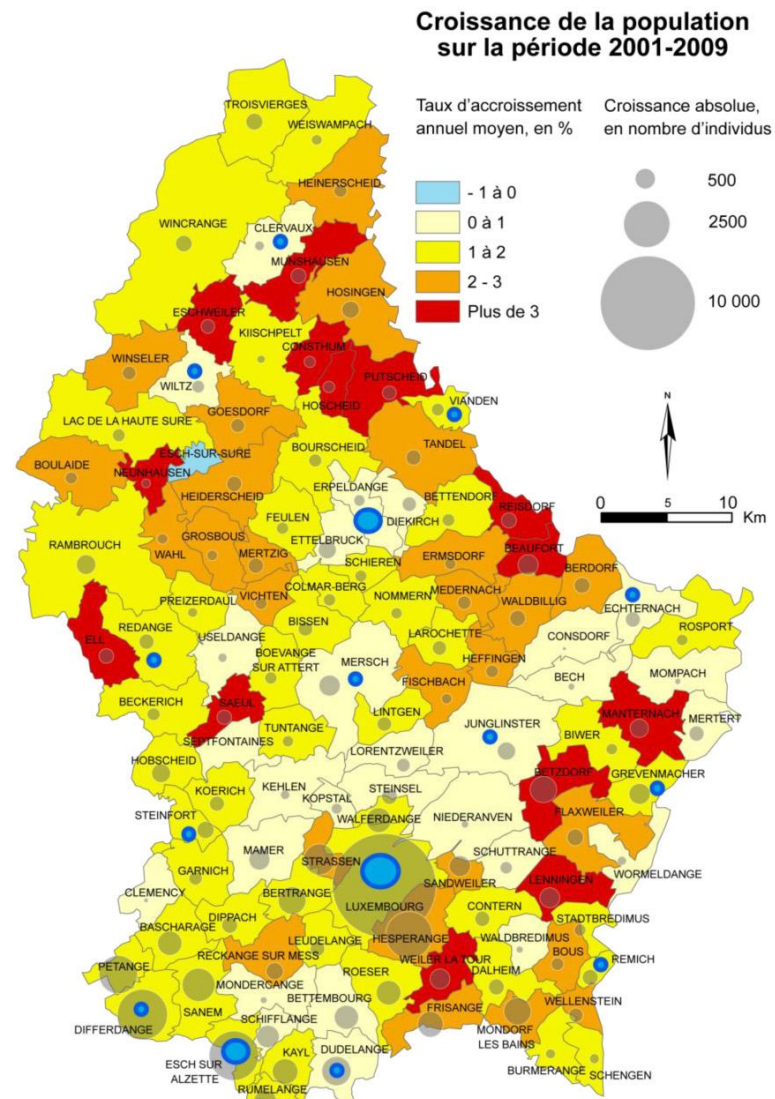




## Des documents stratégiques dépassés ?

### La réalité

- une croissance de la population très supérieure aux hypothèses de l'IVL
- surtout dans les communes à dominante rurale
- des CDA (centres de développement et d'attraction) qui connaissent une croissance inférieure aux hypothèses



Source: STATEC, 2009

Réalisation: CEPS/INSTED - Département GEODE, Antoine Decoville, 2009



### Des documents stratégiques dépassés ?

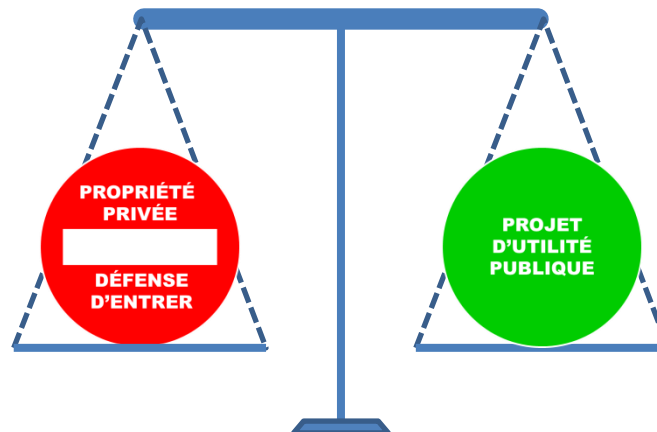
- des chiffres dépassés, *mais*
- une structure territoriale qui reste celle que l'on connaît, avec trois ensembles urbains majeurs (Nordstad, région Sud, AggloLux), *et*
- le modèle de développement spatial de l'IVL « ville polycentrique dans un espace paysager au sein de régions fonctionnelles » demeure pertinent sur le plan conceptuel.



### La propriété privée avant l'intérêt général?

- une protection exagérée des intérêts des propriétaires privés empêche-t-elle un développement territorial durable?  
(blocage de projets de logement, zones d'activités ou infrastructures de transport)
- faut-il réserver aux autorités publiques les moyens d'assurer la primauté de l'intérêt général sur la somme des intérêts particuliers?
- la jurisprudence actuelle impose d'évaluer le caractère d'utilité publique des projets d'infrastructures publiques de cas en cas

=> insécurité juridique quant à la faculté à faire prévaloir l'intérêt général sur toute la ligne





### Un développement durable à tarif zéro ?

Les instruments financiers qui influencent ou qui peuvent influencer la politique d'aménagement:

- incitation financière pour certaines politiques à l'instar p.ex. du Pacte Logement
- fonds d'urbanisation spécifiques dans les 3 grands centres de développement et d'attraction
- le subventionnement étatique d'infrastructures d'envergure en variant le taux en fonction du type de l'infrastructure et de son emplacement
- une réforme des finances communales
- une politique fiscale encourageant l'utilisation de terrains non encore affectés mais situés en zone urbanisée (Baulücken)



## 1. Cadre du débat

## 2. Particularités luxembourgeoises

- a. Constats en matière de logement
- b. Constats en matière d'emploi
- c. Constats en matière de mobilité
- d. Constats en matière d'occupation des sols

## 3. Les perspectives d'un développement spatial durable

- a. Des documents stratégiques dépassés ?
- b. La propriété privée avant l'intérêt général?
- c. Un développement durable à tarif zéro ?

## ➔ 4. Vers une démarche commune pour un développement spatial durable

- a. Une institutionnalisation du dialogue avec les communes
- b. Une révision des instruments pour un développement spatial durable
- c. Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière

## 5. Conclusions



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Développement durable  
et des Infrastructures

Département de l'aménagement  
du territoire

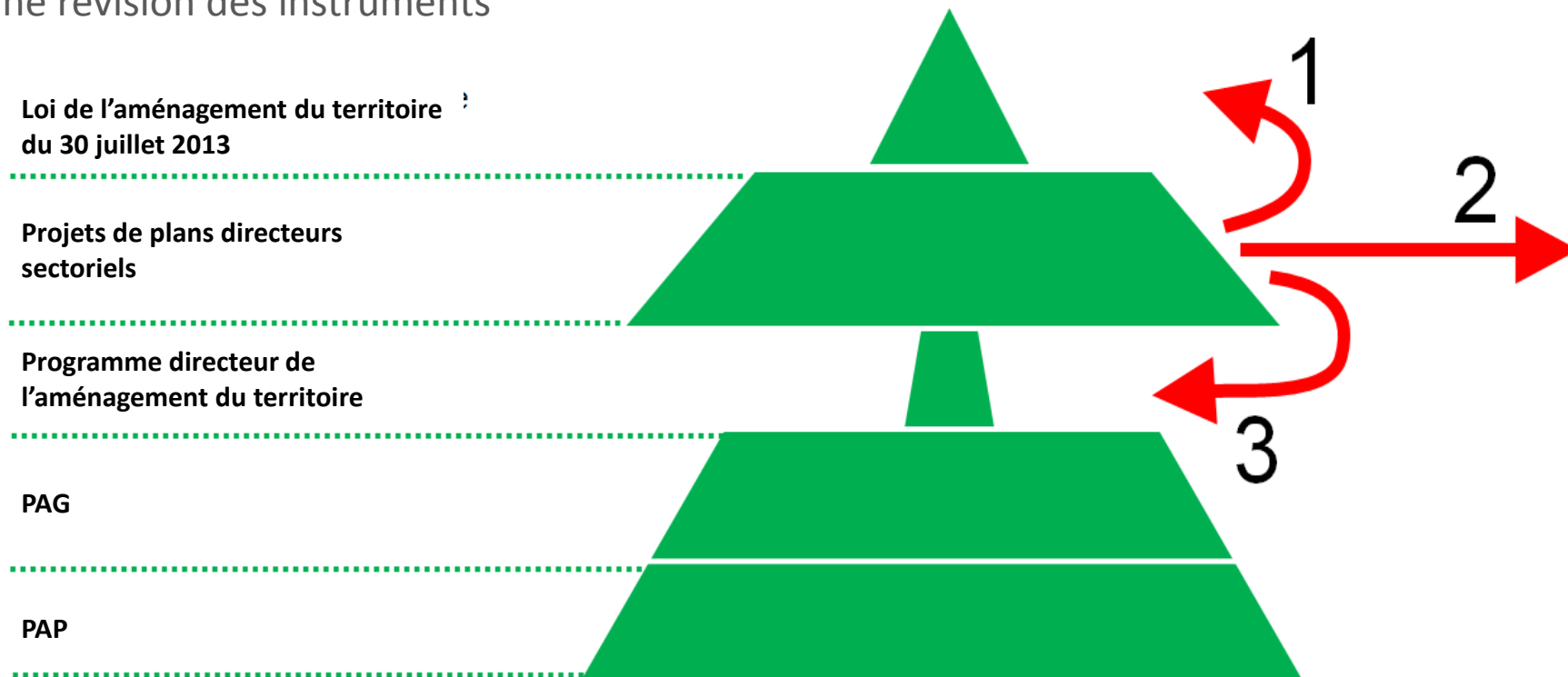
## Une institutionnalisation du dialogue avec les communes

- privilégier une approche régionale et décentralisée conformément au programme directeur d'aménagement du territoire
- fixer, d'un commun accord avec les communes appartenant à un même espace de coopération territoriale, les objectifs cadres à atteindre en matière d'aménagement du territoire
- les communes appartenant à un espace de coopération déterminé élaborent ensemble un concept de développement intercommunal au niveau duquel les objectifs cadres susmentionnés sont précisés par commune





## Une révision des instruments



### Objectifs:

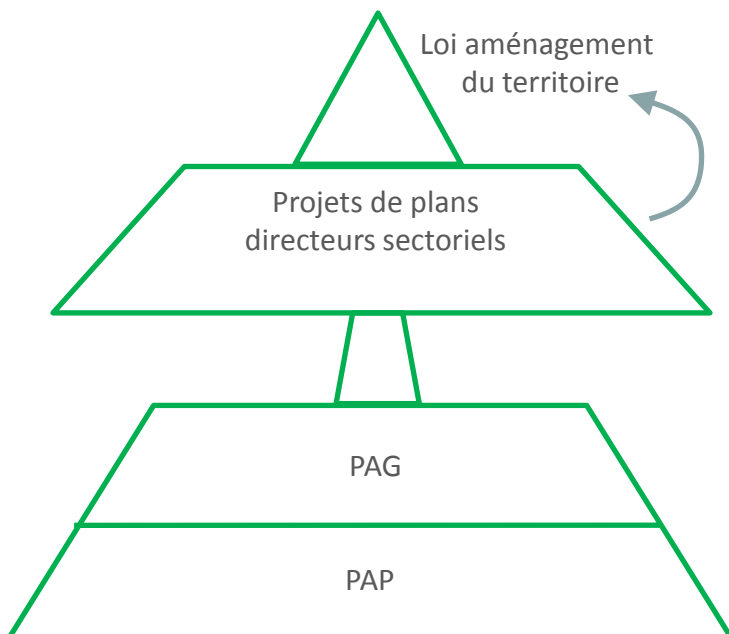
1. transfert dans la loi au sens formel des dispositions concernant la propriété privée, la liberté du commerce ou l'autonomie communale
2. allègement des projets de plans directeurs sectoriels par l'intégration de quelques dispositions contraignantes dans des textes législatifs ou réglementaires existants
3. élaboration d'un manuel pour la mise en conformité des PAG communaux avec le PDAT destiné à reprendre les recommandations et mesures de protection trop imprécises

## Une révision des instruments

### Exemple concret : Le Plan sectoriel Transport

#### Objectif 1:

La réservation de couloirs pour projets d'infrastructures ferroviaires et routières



*transfert dans la loi au sens formel des dispositions concernant la propriété privée, la liberté du commerce ou l'autonomie communale*




Échelle à définir (1:2500?)

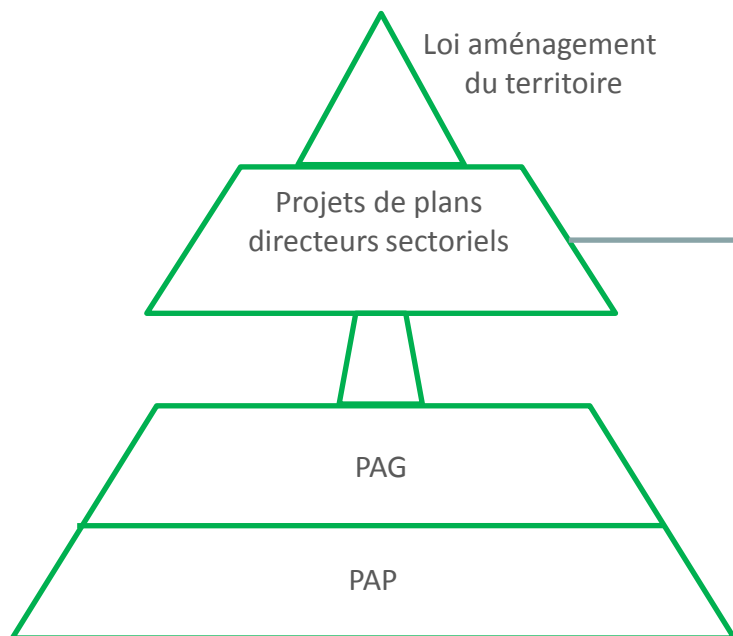
## Une révision des instruments

### Exemple concret : Le Plan sectoriel Transport

#### Objectif 2:

La gestion des emplacements de stationnement

-  4 x par heure pendant au moins 2 heures par jour pour au moins une direction de circulation **et** 2 x par heure pendant au moins 12 heures par jour pour au moins une direction de circulation
-  6 x par heure pendant au moins 2 heures par jour et direction de circulation **et** 3 x par heure pendant au moins 12 heures par jour et direction de circulation
-  3 x par 1/2 heure pendant au moins 2 heures par jour **et** 3 x par heure pendant au moins 12 heures par jour



*allègement des projets de plans directeurs sectoriels du fait de l'intégration des dispositions contraignantes dans des textes législatifs ou réglementaires existants:*

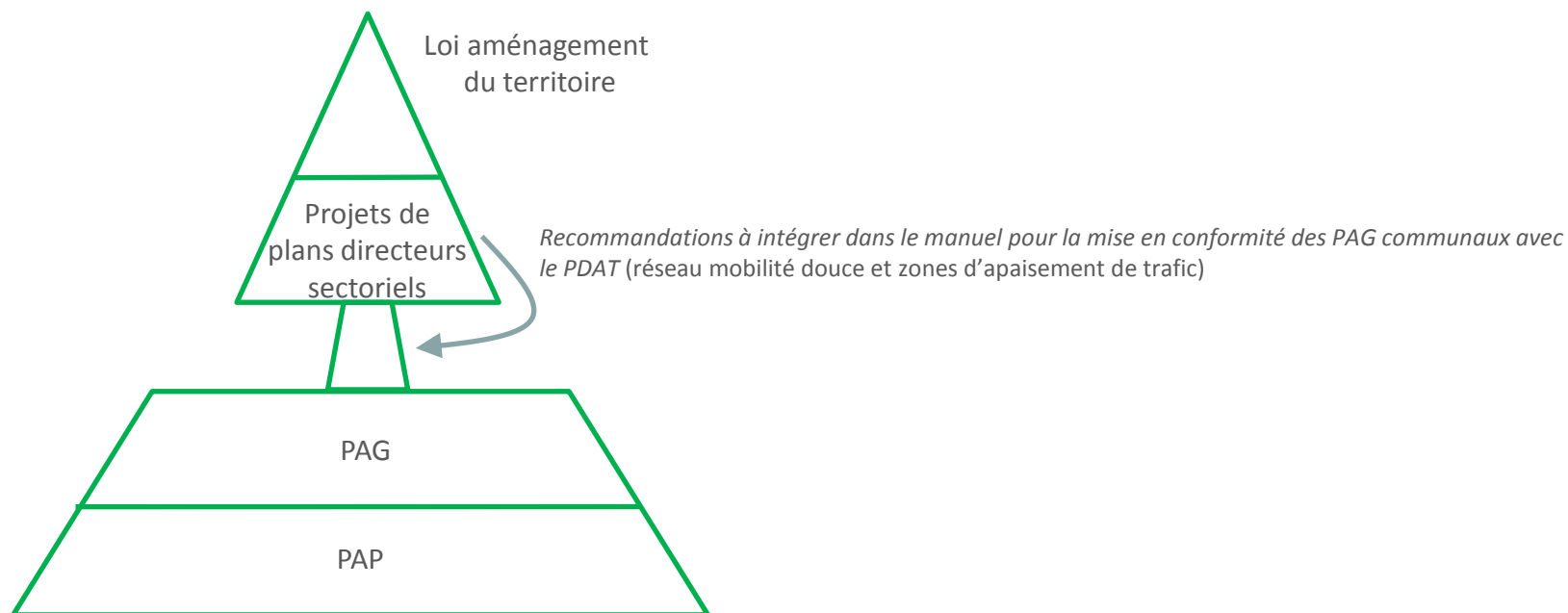
Nouveau projet de loi sur le stationnement?

## Une révision des instruments

Exemple concret : Le Plan sectoriel Transport

### Objectif 3:

La promotion de la mobilité douce

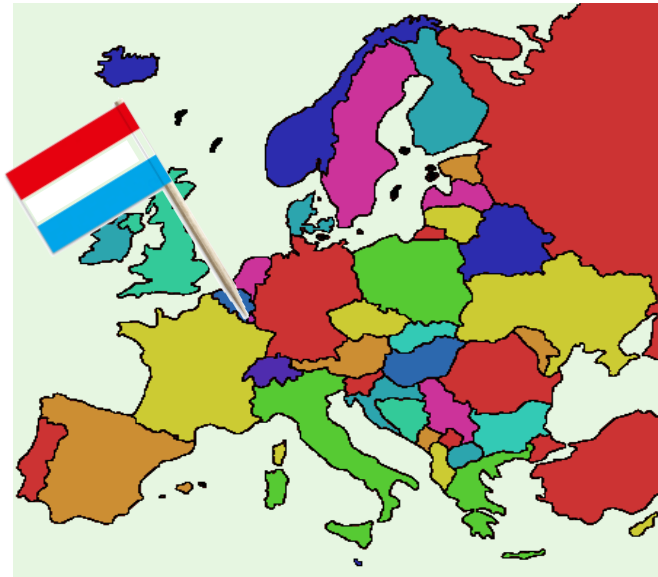


Une révision des instruments :

Coordination au niveau des différents groupes de travail

- une remise en route des 4 groupes de travail chargés de l'élaboration des PS (+ création de 2 sous-groupes: juristes – spécialistes SIG et supports graphiques)
- un élargissement du groupe inter plans sectoriels à un représentant du Syvicol
- une mise en place d'un groupe de travail interministériel chargé de retravailler le programme directeur d'aménagement du territoire

### Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière



- Renforcer la coopération transfrontalière au niveau de la Grande Région
- Poursuivre la coopération bilatérale comme p.ex. le GECT Alzette-Belval
- Systématiser la mise en œuvre du processus de consultation et de concertation transfrontalière informelle
- Favoriser une approche multi-échelles de planification conjointe



## 1. Cadre du débat

## 2. Particularités luxembourgeoises

- a. Constats en matière de logement
- b. Constats en matière d'emploi
- c. Constats en matière de mobilité
- d. Constats en matière d'occupation des sols

## 3. Les perspectives d'un développement spatial durable

- a. Des documents stratégiques dépassés ?
- b. La propriété privée avant l'intérêt général ?
- c. Un développement durable à tarif zéro ?

## 4. Vers une démarche commune pour un développement spatial durable

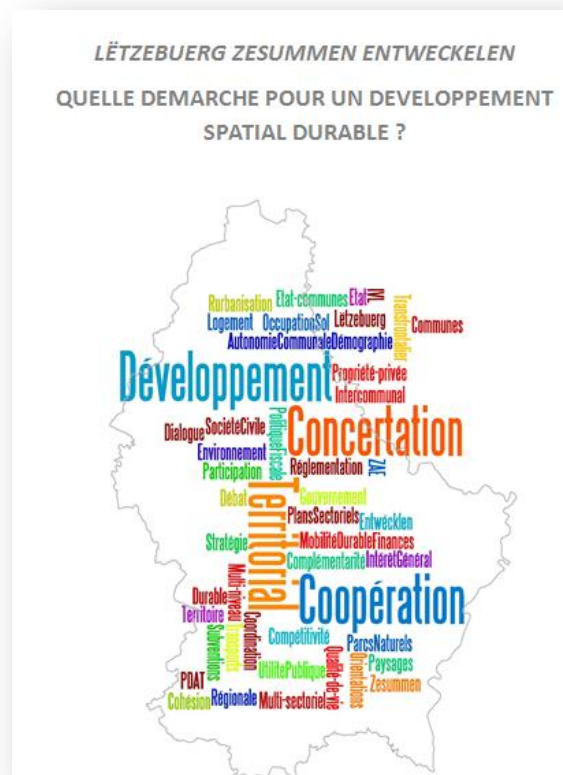
- a. Une institutionnalisation du dialogue avec les communes
- b. Une révision des instruments pour un développement spatial durable
- c. Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière

## 5. Conclusions



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Développement durable  
et des Infrastructures

Département de l'aménagement  
du territoire



Sommes-nous prêts à mettre en œuvre une gestion responsable des sols qui priorise le développement urbain dans des lieux combinant les plus grands potentiels et les moindres contraintes au niveau environnemental, social et économique ?

Et dans ce contexte, quel est le rôle de l'aménagement du territoire ?





### Approche proposée

- mettre en œuvre une politique de développement territorial qui obéit à une gestion « en bon père de famille »
- doter l'aménagement du territoire d'instruments réglementaires contraignants
- préciser le programme directeur d'aménagement du territoire
- favoriser une approche régionale permettant de mieux prendre en compte les particularités locales ou intercommunales
- favoriser la prise en compte de la dimension transfrontalière
- utiliser des incitations financières en tant que levier central pour mettre en œuvre les politiques de l'aménagement du territoire