

LËTZEBUERG ZESUMMEN ENTWECKLEN

QUELLE DEMARCHE POUR UN DEVELOPPEMENT SPATIAL DURABLE ?





Rapport sur le débat de consultation

LËTZEBUERG ZESUMMEN ENTWECKLEN

QUELLE DEMARCHE POUR UN DEVELOPPEMENT SPATIAL DURABLE ?

Le présent rapport a été élaboré par :

Ministère du Développement durable et des Infrastructures
Département de l'aménagement du territoire

En collaboration avec :

Ministère du Développement durable et des Infrastructures
Département de l'environnement, Département des transports
Ministère de l'Economie
Ministère de l'Intérieur
Ministère du Logement

Février 2015

Table des matières

1) Cadre du débat	7
2) Particularités luxembourgeoises	10
a. Constats en matière de logement.....	10
b. Constats en matière d'emploi.....	14
c. Constats en matière de mobilité.....	16
d. Constats en matière d'occupation des sols	21
3) Les perspectives d'un développement spatial durable	27
a. Des documents stratégiques dépassés ?	27
b. La propriété privée avant l'intérêt général?.....	31
c. Un développement durable à tarif zéro ?.....	33
4) Vers une démarche commune pour un développement spatial durable	36
a. Une institutionnalisation du dialogue avec les communes	36
b. Une révision des instruments pour un développement spatial durable	38
c. Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière	41
5) Conclusions	43

1) Cadre du débat

Au terme de nombreuses années d'élaboration, les plans sectoriels sont entrés en procédure d'adoption fin juin 2014 sous forme de projets de règlement grand-ducal en exécution de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Le 28 novembre 2014, le Gouvernement a décidé de retirer de la phase procédurale les projets de règlement grand-ducal déclarant obligatoires les quatre plans sectoriels « logement », « transports », « paysages » et « zones d'activités économiques », qui devaient munir la planification territoriale d'outils à caractère réglementaire. Diverses insécurités juridiques soulevées par le Conseil d'Etat ont rendu cette décision inévitable. Cette interruption de la procédure réglementaire, pendant laquelle la loi concernant l'aménagement du territoire est amendée, permet également de retravailler les projets en toute sérénité, transparence et sécurité juridique tout en prenant en compte les nombreuses remarques et suggestions émises par les communes lors de la consultation publique.

Toutefois, l'interruption de la procédure ne signifie pas le retrait des plans sectoriels : la finalisation et la mise en procédure des plans sectoriels restent la première priorité, car les défis majeurs du développement territorial persistent et, pour pouvoir agir, il est indispensable de doter l'aménagement du territoire d'outils réglementaires adaptés.

Les nouveaux textes vont largement prendre en considération les avis reçus lors de la phase de consultation en relation avec les plans sectoriels qui s'est déroulée au deuxième semestre 2014.

La nécessité d'action a été reconnue par une grande majorité des acteurs locaux. En effet, une grande partie des acteurs a salué explicitement le fait que le Gouvernement ait pris l'initiative de définir des orientations stratégiques en termes d'aménagement du territoire à travers une mise à disposition d'outils de planification à l'échelle nationale.

Lors de la formulation de leurs avis sur les plans sectoriels, les communes ont tenu à faire part au Gouvernement de leurs critiques par rapport aux textes des projets de règlement grand-ducal des quatre plans sectoriels.

Ainsi, les élus locaux ont jugé les textes leur soumis comme étant trop complexes, tantôt versant dans la surréglementation, au détriment de l'autonomie communale, tantôt manquant de précision et comportant des contradictions entre plans sectoriels.

Il en résulterait une certaine insécurité juridique lors de la mise en œuvre des dispositions réglementaires à travers le plan d'aménagement général des communes.

Par ailleurs, les textes, dans leur forme sous avis, tiendraient insuffisamment compte des spécificités au niveau communal ou régional.

Enfin, les autorités communales ont reproché au Gouvernement un trop large recours à l'instrument du droit de préemption, craignant que ce-faisant le Gouvernement ne risque de voir invalider les textes pour inconstitutionnalité en cas de recours juridiques en raison du

non-respect du droit à la propriété privée. Par ailleurs, un droit de préemption exercé sur des surfaces d'une étendue telle que projetée aurait nécessairement des conséquences néfastes sur l'activité agricole exercée sur la majorité des fonds concernés.

Partant, les autorités communales suggèrent au Gouvernement de retravailler les textes réglementaires concernant les plans sectoriels dans le sens d'une plus grande flexibilité d'un côté et d'une sécurité juridique accrue de l'autre côté.

L'outil du plan sectoriel devrait essentiellement servir en vue de désigner des zones ou couloirs à réserver à travers les PAG. Les documents graphiques des plans sectoriels devraient être définis avec la précision de l'échelle du 1/2500 afin d'être transposables directement et sans ambiguïté dans l'instrument de planification spatial au niveau communal.

Les dispositions réglementaires des plans sectoriels devraient se cantonner aux seuls aspects ayant trait à l'aménagement du territoire national et définir des orientations globales du développement spatial à décliner au niveau communal à travers l'instrument du PAG ou alors au niveau intercommunal à travers des conventions existantes ou futures liant certaines communes. De cette façon, le principe constitutionnel de l'autonomie communale serait pleinement respecté.

Finalement, le Gouvernement devrait alléger les textes réglementaires relatifs aux plans sectoriels en transférant certaines disposition non-directement en relation avec l'aménagement du territoire dans des lois ou règlements existants.

Par ailleurs, dans le cadre des soirées d'information et de discussion sur les plans sectoriels durant l'été 2014, il a été constaté que le grand public réagit en partie avec un sentiment d'impuissance, d'incompréhension voire même de malaise face aux hypothèses de développement économique futur des plans sectoriels.

Or, force est de constater qu'au-delà des objectifs gouvernementaux aucun pays, et surtout pas un pays de la taille du Luxembourg, n'est à même de commander seul sa croissance économique. Il importe donc de souligner que les instruments de l'aménagement du territoire ne font que contribuer à une mise en œuvre durable d'un scénario de développement choisi au préalable par les responsables politiques et largement tributaire de la conjoncture économique globale.

A l'heure actuelle, on constate que la crise économique, qui a débuté en automne 2008, n'a guère diminué la pression sur le logement, la création de nouveaux emplois, les infrastructures de mobilité et, d'une façon plus générale, le sol. Le Grand-Duché semble toujours évoluer à une vitesse extraordinaire.

A la page 22 du programme gouvernemental, le Gouvernement s'est fixé l'objectif de « [maintenir] les investissements nécessaires au développement économique du pays [...], notamment en matière d'infrastructures, de diversification économique, d'entrepreneuriat, de recherche, d'éducation, de logement et de l'environnement. L'objectif reste la croissance économique soutenable et la cohésion sociale. »

En résumé, il semble important de saisir l'instant et l'opportunité afin de mener un débat plus large sur le rôle de l'aménagement du territoire, qui consiste entre autres à coordonner les multiples besoins d'affectation du sol ainsi que de favoriser la prise en compte de la dimension transfrontalière. En effet, il convient, d'une part, d'éviter de créer de fausses attentes quant aux possibilités des instruments de l'aménagement du territoire en général et des plans sectoriels en particulier, et, d'autre part, de définir ensemble avec les acteurs ayant une influence sur le développement du territoire et la société civile des règles de jeu communes pour garantir une gestion durable du sol.

2) Particularités luxembourgeoises

a. Constats en matière de logement

Au cours des 30 dernières années, le Grand-Duché de Luxembourg a connu une croissance démographique hors norme de 50%, le plaçant en tête des pays de l'Union Européenne en valeurs relatives. En 2014, le Luxembourg comptait près de 550.000 habitants (STATEC). En 30 ans, la population résidente s'est donc accrue de quelque 185.000 personnes. Comparée aux autres pays européens, la démographie luxembourgeoise apparaît extrêmement dynamique avec un taux d'accroissement moyen annuel de la population de 1,7 %.

Cette constatation vient souligner l'exceptionnel dynamisme démographique du Luxembourg, puisque malgré la crise économique de 2008 la population continue de croître (voir figure 1). Le développement démographique semble donc plus lié à l'ampleur des différentiels avec les pays d'où sont originaires les immigrants qu'à la croissance absolue du PIB au sein du Luxembourg.

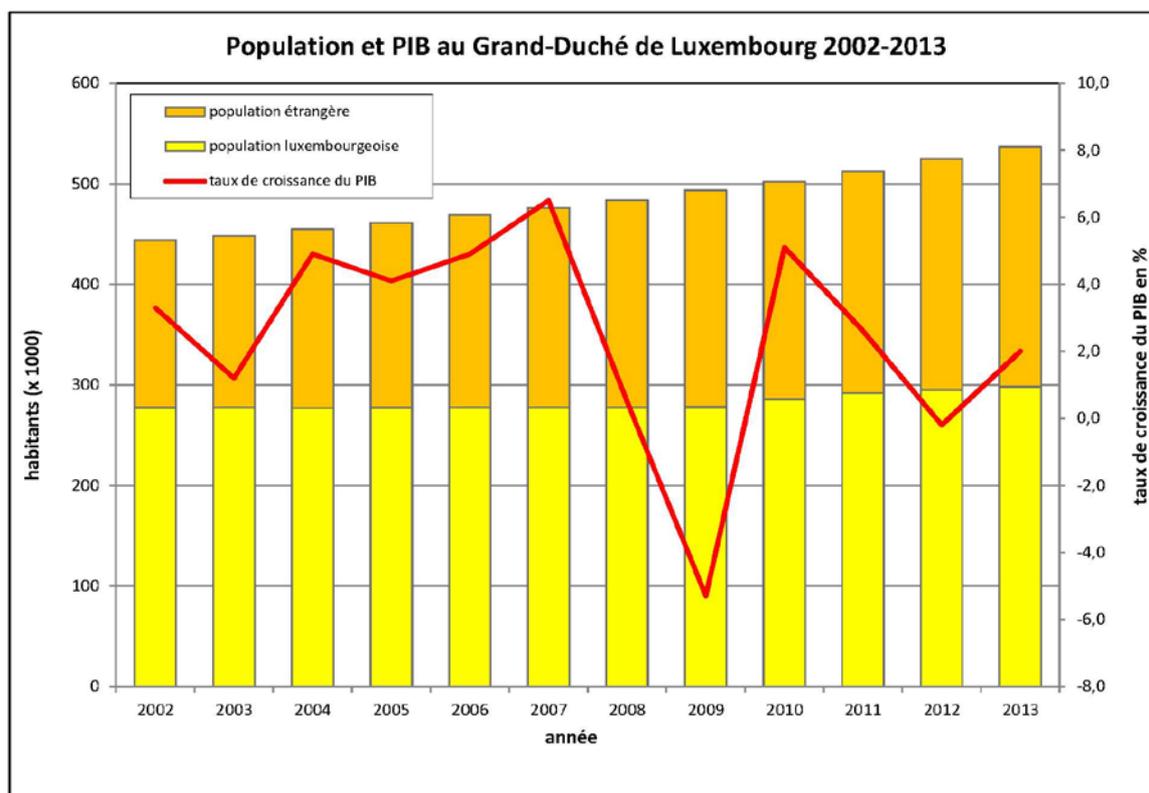


Figure 1: Croissances respectives de la population et du PIB sur la période 2002-2013

Les Luxembourgeois voient leurs effectifs stagner et sans les naturalisations ils auraient même diminué. Avec 16,2% en moyenne annuelle, le solde migratoire au Luxembourg au cours de la décennie 2003-2013 était presque six fois plus haut que la moyenne européenne.

Au-delà de cette dynamique démographique, il importe surtout de s'intéresser à l'impact territorial de cette évolution. La figure 2 permet justement d'appréhender les dynamiques à l'œuvre.

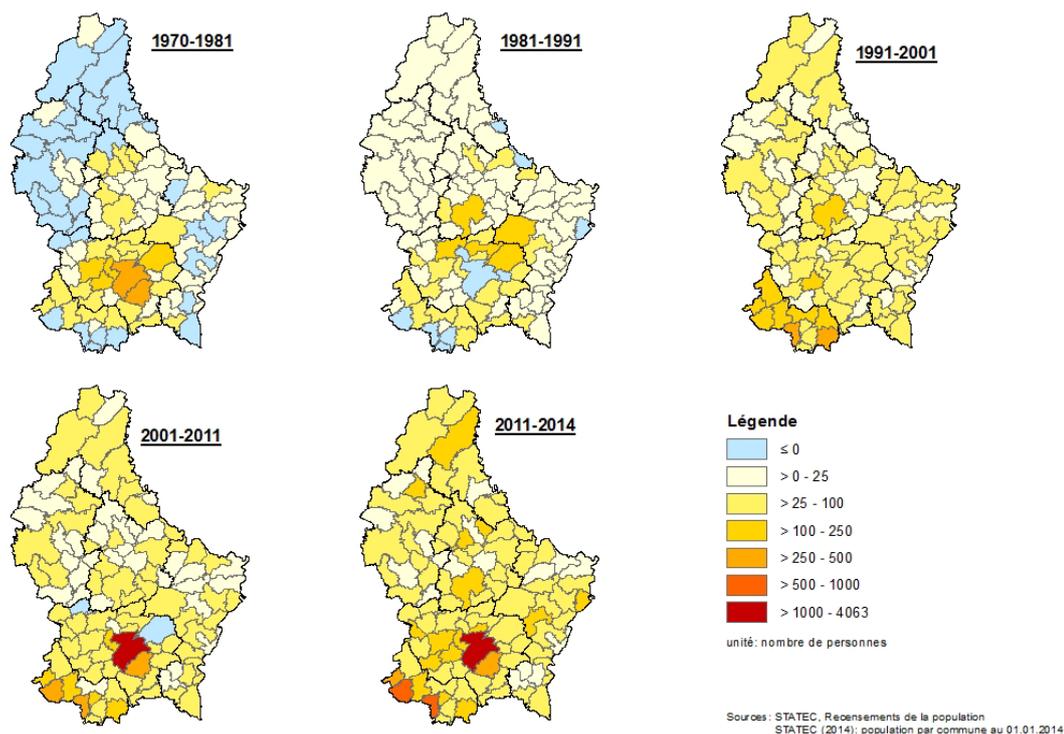


Figure 2: Accroissement annuel moyen de la population en chiffres absolus

La décennie des années 1970 à 1981 est marquée par une redistribution de la population. La Région Sud, affectée par la crise des activités sidérurgiques, et le Nord, touché notamment par le déclin des activités agricoles, perdent de la population au profit de la Ville de Luxembourg et de sa périphérie. Il s'agit d'une période pendant laquelle le secteur tertiaire commence lentement à prendre le dessus.

La décennie suivante (1981-1991) est caractérisée par une croissance démographique qui touche l'ensemble du pays, à l'exception de la Ville de Luxembourg et de quelques communes de la Région Sud. Le déclin démographique de la Ville de Luxembourg est à mettre en relation avec la tendance de la population à vouloir s'installer en milieu périurbain et rural mais également dû à un manque d'offre en logements dans la capitale.

Au cours de la décennie des années 1991-2001, tout le territoire va connaître une progression de la population, avec l'apparition notamment du processus de périurbanisation.

Cette tendance de croissance démographique soutenue va se poursuivre, voire s'accroître, entre 2001 et 2014, avec un accroissement démographique particulièrement marqué pour la Ville de Luxembourg.

Il n'y a pas de réponse unique pour expliquer ces évolutions, mais plutôt une combinaison de facteurs. Conséquence de ce phénomène: afin de pouvoir accéder au marché immobilier, surtout les jeunes familles et jeunes salariés ont tendance à s'éloigner de leur lieu de travail afin de pouvoir acquérir une habitation à prix abordable, ce qui engendre à son tour des besoins accrus au niveau de la mobilité.

Comme dans toutes les localités entourant Luxembourg-Ville, le lieu de travail n'étant que très rarement la localité de résidence elle-même, les déplacements journaliers de la population active risquent de transformer ces localités en cités dortoirs de la capitale.

L'estimation des besoins en logements ne se fonde pas seulement sur les évolutions démographiques, mais également sur une autre variable influençant la demande, qui est celle de la réduction du nombre moyen de personnes par logement. En effet, alors que la taille moyenne des ménages était de 2,5 personnes en 2001, celle-ci pourrait être, selon les estimations faites dans le cadre de la « Wohnungsbedarfsprognose », de 2,3 en 2021. Ce changement de structure des ménages n'occasionne pas seulement de nouveaux besoins quantitatifs en logements, mais également des besoins qualitatifs orientés vers des logements de plus petite taille.

On constate cependant exactement le contraire, la surface moyenne des logements continue à augmenter. Le risque d'un décrochage entre l'offre de logements et la demande est réel, surtout si les tendances de construction se poursuivent et que les logements de grande taille en situation de « sous-peuplement » ne sont pas remis sur le marché pour accueillir des familles plus nombreuses.

Au cours de l'année 2012 ont été traitées et exploitées les données sur le potentiel foncier constructible théorique¹, collectionnées l'année auparavant, afin de localiser, quantifier et qualifier les terrains disponibles théoriquement dans chaque commune du pays.

En 2010, 49% de l'ensemble des terrains disponibles à l'intérieur des périmètres d'agglomération se trouvent dans des zones d'habitat, soit 2 701 hectares théoriquement disponibles pour l'habitat. Les 16 communes définies comme Centres de développement et d'attraction (CDA) par le programme directeur d'aménagement du territoire (2003) totalisent 23% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat, soit 625 hectares, dont plus du tiers se trouve à Luxembourg- Ville.

¹ Le potentiel foncier constructible théorique correspond à la surface totale des terrains disponibles, en se basant sur le statut réglementaire de la parcelle et non sur les dispositions du propriétaire à vendre ou à faire construire son terrain.

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

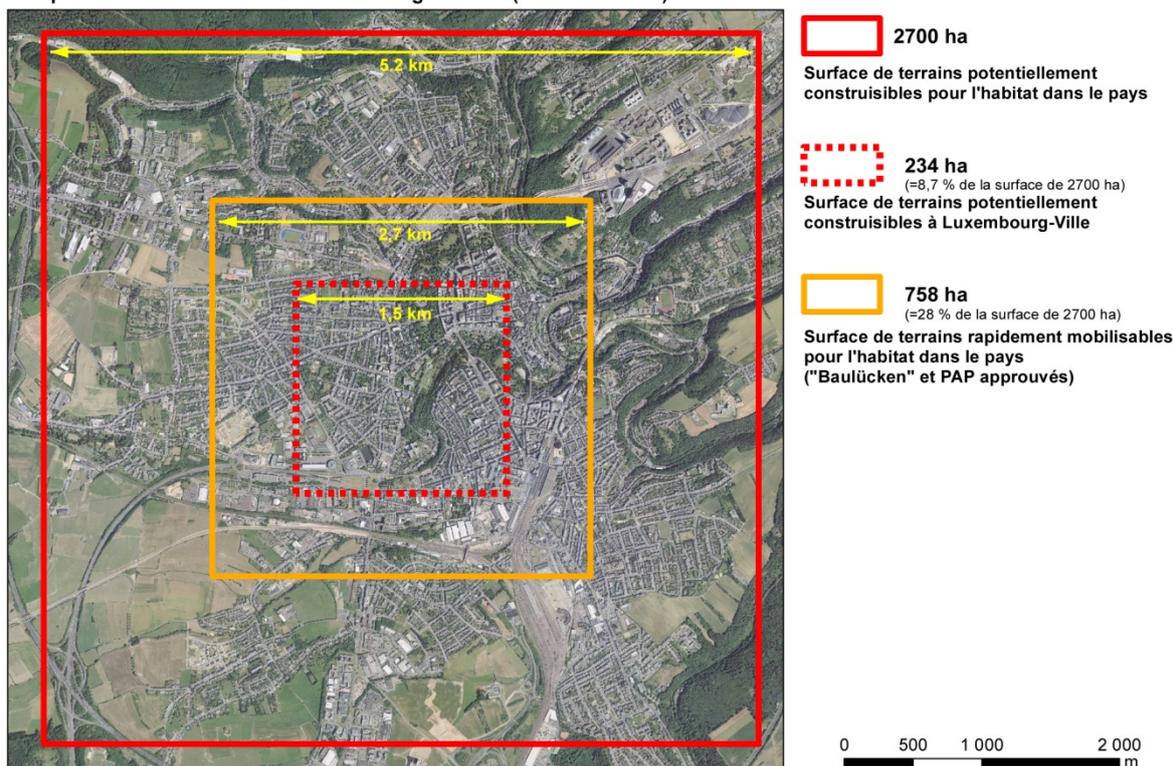


Figure 3: Taux de disponibilité de la zone d'habitat : plus d'1/5 libre de construction

Le taux de disponibilité dans les zones d'habitat est de 21,6% en moyenne, c'est-à-dire que plus d'un cinquième de la zone d'habitat définie dans les PAG est encore libre de construction. Les communes ayant le taux de disponibilité le plus élevé sont en grande majorité des communes à tendance rurale et quelques communes périurbaines proches de la capitale.

Les terrains considérés comme mobilisables à court terme (dans les deux ans) sont d'un côté les « Baulücken » et de l'autre côté les ensembles de terrains pour lesquels des PAP ont été approuvés. Les terrains mobilisables à moyen terme (plus de deux ans) sont des ensembles de terrains ainsi que des terrains se situant dans des zones d'aménagement différé ou soumises à un PAP pour l'habitat, mais pour lesquels aucun PAP n'a été élaboré ou accepté.

En 2010, 28% des 2 701 hectares de terrains théoriquement disponibles pour l'habitat étaient mobilisables à court terme, soit 758 hectares.

Les études menées sur la situation du marché du logement ainsi que les analyses sur les dynamiques de développement démographique ont donc révélé les problèmes majeurs suivants:

1. Le premier constat porte sur un besoin accru et constant en logements supplémentaires du fait de la croissance démographique dynamique du Luxembourg.
2. Le deuxième constat porte sur l'observation des dynamiques spatiales du développement de l'habitat au Luxembourg et montre leur inadéquation, en valeurs relatives surtout, 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.
3. Le troisième constat est celui d'une inadéquation entre l'offre et la demande, en ce qui concerne le nombre aussi bien que la taille et la typologie des logements.
4. Le quatrième constat est celui que le coût du foncier a tendance à renforcer des phénomènes comme la rurbanisation.

b. Constats en matière d'emploi

Les emplois, quant à eux, ont tendance à se concentrer principalement dans la Ville de Luxembourg, puisque, avec près de 150.000 emplois en 2009, la capitale ne regroupe pas moins de 40 % des emplois du pays, contre 18 % de la population (STATEC et Cellule Modèle de Transport).

En d'autres termes, la capitale compte quelque 3.800 emplois pour 1.000 habitants actifs. Cela signifie donc que, théoriquement, trois employés sur quatre habitent à l'extérieur de la Ville de Luxembourg, ce qui est unique en Europe.



Figure 4: Dans la capitale, trois employés sur quatre habitent à l'extérieur de la Ville de Luxembourg

En effet, à titre de comparaison, Francfort-sur-le-Main, la ville la plus active en Allemagne, compte en 2003 près de 1.350 emplois pour 1.000 habitants actifs (Statistisches Amt der Stadt Frankfurt).

Le Luxembourg se démarque également au niveau européen, et notamment au niveau de la Grande Région, par sa croissance économique particulièrement soutenue, qui se reflète dans la croissance de l'emploi intérieur. Entre 2003 et 2013, le taux de croissance moyen annuel de l'emploi au Luxembourg était de 2,8 %, trois fois plus haut qu'en Belgique, quatre fois plus haut qu'en Allemagne et neuf fois plus haut qu'en France et dans l'Europe des 27.

Or, malgré une croissance importante de la population résidente, liée avant tout à un solde migratoire élevé, la main-d'œuvre disponible ne permet pas de répondre aux besoins accrus du marché du travail. Le sureffectif en places de travail au Grand-Duché de Luxembourg, avec en 2013 +/- 1536 emplois sur 1000 habitants actifs, doit être compensé par une main d'œuvre extérieure.

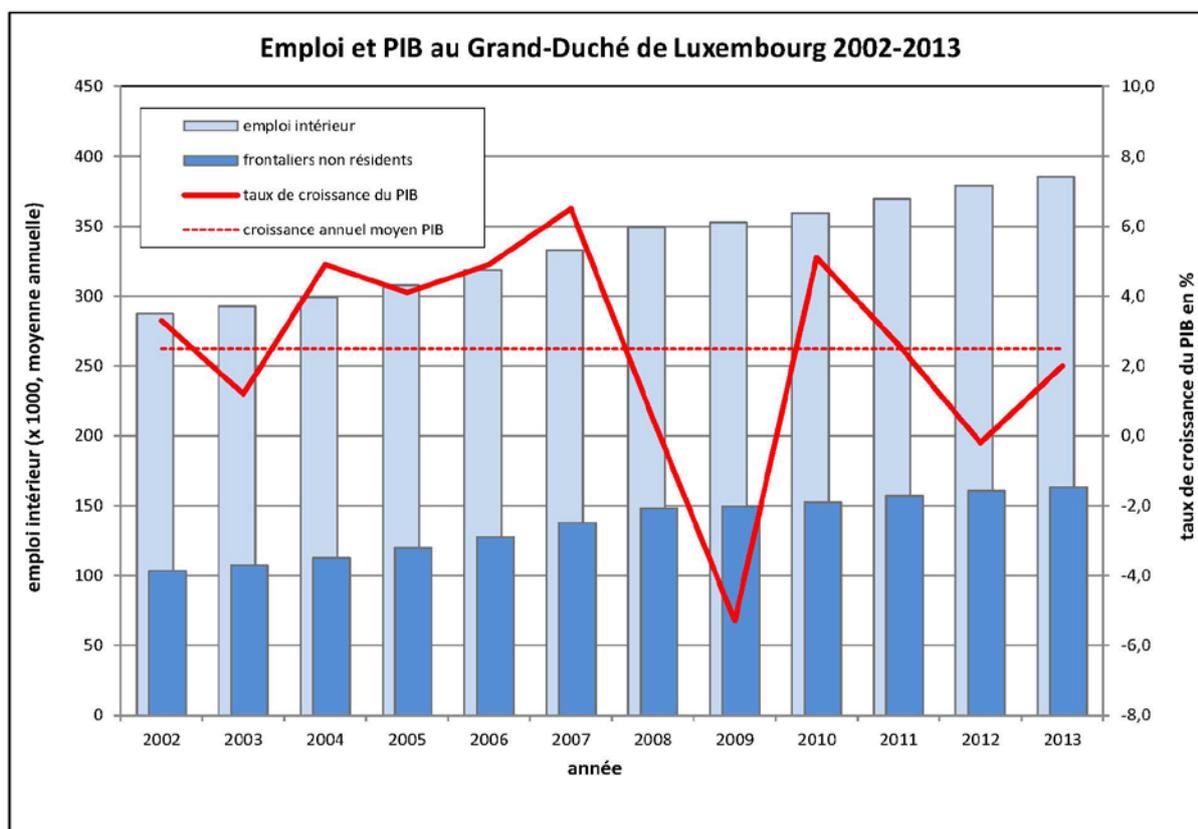


Figure 5: Croissance relative du PIB et création de nouveaux emplois

La main-d'œuvre frontalière est devenue, depuis la fin des années 80, une composante incontournable de l'économie luxembourgeoise de par son ampleur et sa pérennisation, puisque de 56.100 en 1995, les effectifs de frontaliers ont dépassé les 100.000 en 2001, les 150.000 en 2010 pour atteindre 163.400 en 2013. Il est d'ailleurs à noter que pendant les années 1995-2013 en moyenne sur 10 nouveaux emplois créés, plus de 6 sont occupés par des frontaliers et ce malgré un solde migratoire très positif (STATEC).

Le développement territorial du Luxembourg doit donc être pensé à plusieurs échelles territoriales, depuis le niveau européen, en passant par le niveau grand-régional, jusqu'au niveau local. Cet aspect s'avère d'autant plus important au Luxembourg, puisque le

développement socio-économique du pays est largement tributaire des régions transfrontalières, notamment en ce qui concerne la main-d'œuvre.

Les projections socio-économiques réalisées par le STATEC pour l'horizon 2060 indiquent qu'une croissance économique à long terme de 3 % nécessiterait au même horizon une main-d'œuvre de quelque 636.000 personnes. Les seuls effectifs de résidents ne pouvant couvrir ces besoins, il est fort probable que le nombre de travailleurs frontaliers atteindra les 340.000 individus, en fonction notamment de l'apport migratoire (cas où les excédents migratoires finiraient par descendre à quelque 3.000 individus).

Le développement spatial récent et toujours en cours tend à éloigner l'une de l'autre les fonctions « habiter » et « travailler », entraînant ainsi un allongement des distances à parcourir. Alors que les études ignorent l'origine de ce phénomène, le temps de parcours moyen pour le trajet domicile-travail est de 30 minutes dans les pays développés. Le Luxembourg, une fois de plus, constitue une exception peu glorieuse. Ce n'est que la population résidente qui peut confirmer la constante internationale de 30 minutes de trajet domicile/travail, alors que 170.000 frontaliers mettent en moyenne 60 minutes pour se rendre au travail, selon une estimation effectuée sur base des chroniques de l'enquête PSELL sur les déplacements domicile-travail réalisée par le CEPS.

En résumé, la forte croissance du marché de l'emploi, l'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers, l'allongement des distances parcourues par les travailleurs résidents, en raison, entre autres, des tendances passées du développement du territoire, et la pression démographique luxembourgeoise concourent fortement à un accroissement de la mobilité.

c. Constats en matière de mobilité

Le constat du sous-chapitre ci-avant se traduit par 1,7 million de trajets motorisés avec des distances de trajet moyennes toujours à la hausse.

Néanmoins, il ne faut pas confondre les causes et les effets de la demande en mobilité. Dans le chapitre 1.a, nous avons décrit le phénomène des jeunes familles et jeunes salariés qui, afin de pouvoir accéder au marché immobilier, ont tendance à s'éloigner de leur lieu de travail afin de pouvoir acquérir une habitation à prix abordable. Cette tendance est aussi devenue possible grâce aux infrastructures de transport et à la large disponibilité de voitures.

Les zones urbanisées ont toujours tendance à concentrer les problèmes d'un territoire ; ceci est encore plus vrai en termes de mobilité, où l'agglomération de la Ville de Luxembourg concentre évidemment le plus grand nombre de déplacements.

L'utilisation de l'automobile a cependant atteint ses limites notamment aux portes de la Ville de Luxembourg, générant des ralentissements de plus en plus importants et persistants. Les axes routiers empruntés par les travailleurs résidents et transfrontaliers sont de plus en plus saturés.

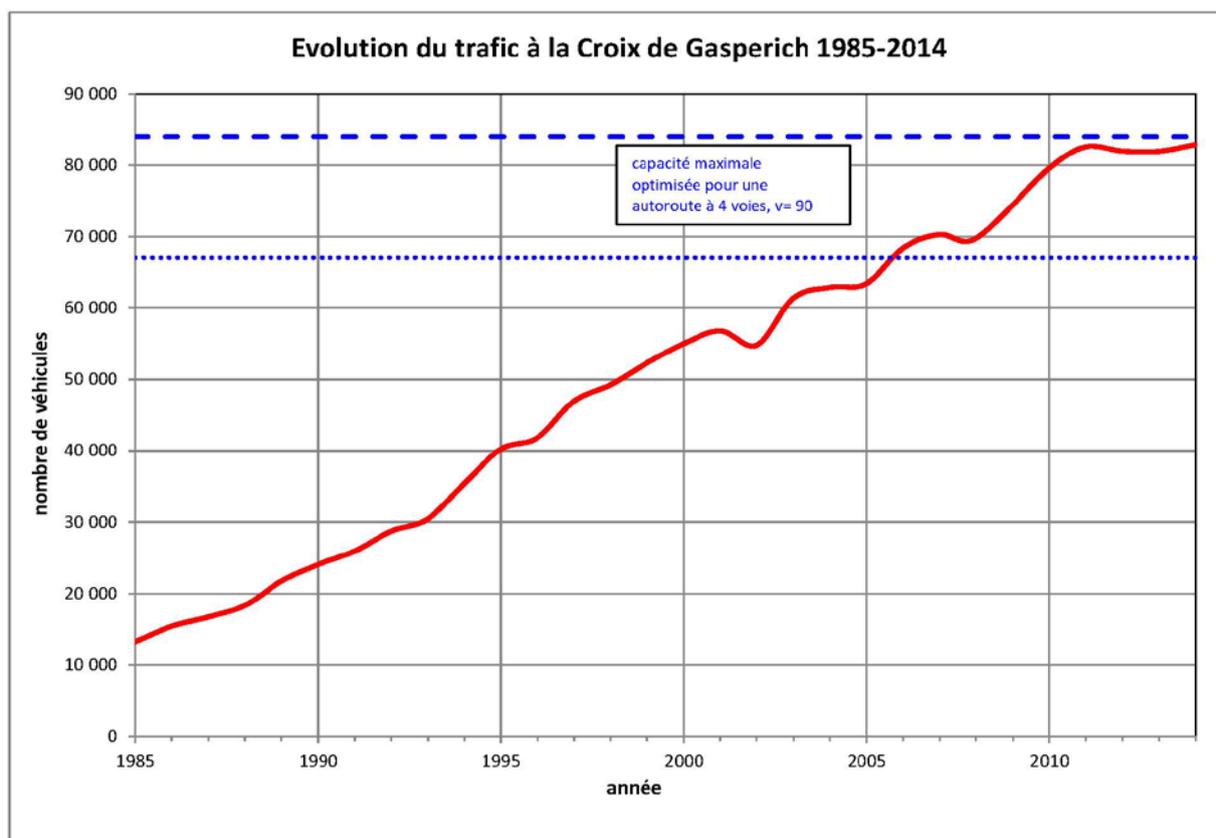


Figure 6: Evolution du trafic à la Croix de Gasperich

La Croix de Gasperich, où convergent les flux venant de la Lorraine et de la Sarre (A3) avec les flux du contournement de Luxembourg, est un bel exemple et indicateur de l'évolution à attendre au cours des prochaines années. En effet, à l'intersection autoroutière de Gasperich, on constate une stagnation du trafic journalier depuis 2011. Cette stagnation n'est malheureusement pas le résultat d'un véritable changement d'attitude. Ce goulot d'étranglement routier a tout simplement atteint ses capacités journalières comme le démontre le graphique ci-dessus.

En 1985, 11.000 véhicules ont été comptés sur ce tronçon autoroutier. 25 ans plus tard, après une incroyable augmentation de 800%, la saturation journalière du tronçon est atteinte avec des pointes de plus de 90.000 véhicules par jour en période estivale.

Le problème de saturation risque de se propager dans les années à venir, risquant de paralyser le réseau autoroutier. Même sur le contournement de la Ville de Luxembourg à la hauteur de la Croix de Cessange, la vitesse moyenne de 110 km/h n'est constatée qu'entre 20h00 et 6h00. En journée, des ralentissements sont inévitables à tout moment et font partie du quotidien des automobilistes. En 2013, des vitesses moyennes de moins de 60 km/h sur le contournement de Luxembourg ne constituent nullement un phénomène exceptionnel, mais il s'agit bien de la vitesse moyenne pour les jours ouvrables entre 17h30 et 18h30.

Pendant 70% des jours ouvrables, une situation de trafic dense ou saturée est constatée sur le contournement de Luxembourg (figure 5 ci-dessous).

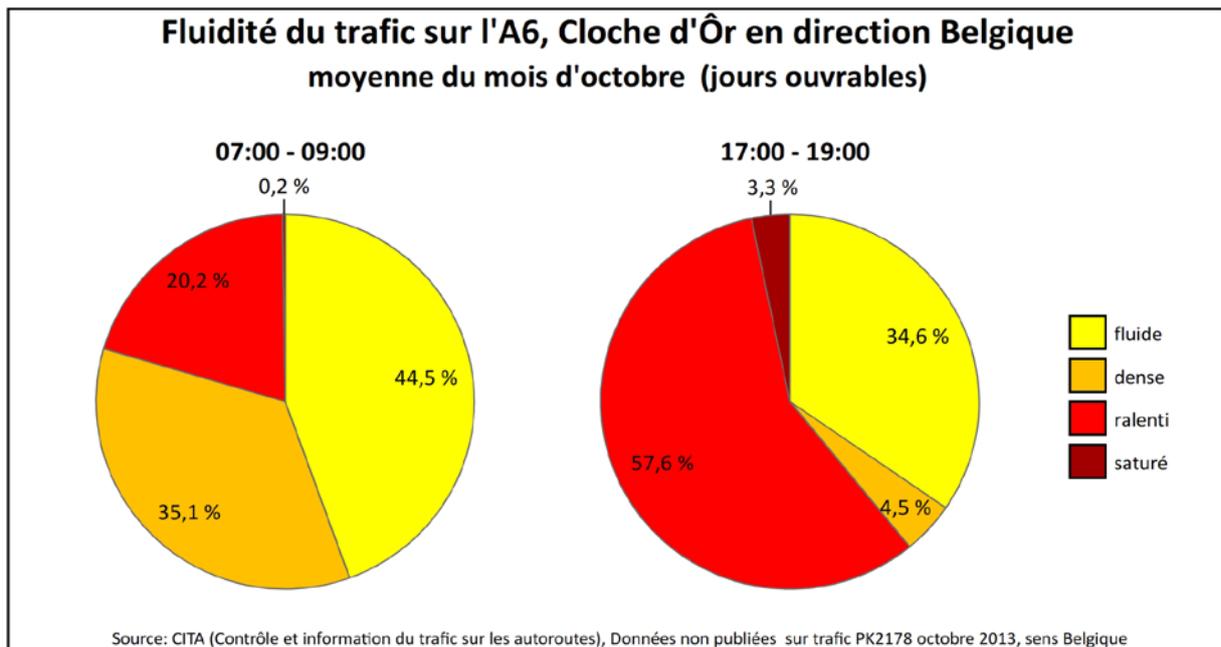


Figure 7: Fluidité du trafic sur l'A6 à la hauteur de la Cloche d'Or en direction Belgique (moyenne des jours ouvrables du mois d'octobre 2013)

Pour les frontaliers provenant de l'Allemagne et de la Belgique, le degré de saturation du trafic routier est légèrement moindre que pour les frontaliers français. Malheureusement, l'offre de transport en commun est moins attractive en raison notamment d'un habitat diffus s'appropriant moins à canaliser des flux importants sur un transport en commun à haute capacité, comme par exemple dans le sillon lorrain. D'un point de vue trafic individuel motorisé, l'A1 et l'A6 sont moins encombrées mais semblent se diriger inévitablement vers le même sort que l'autoroute A3.

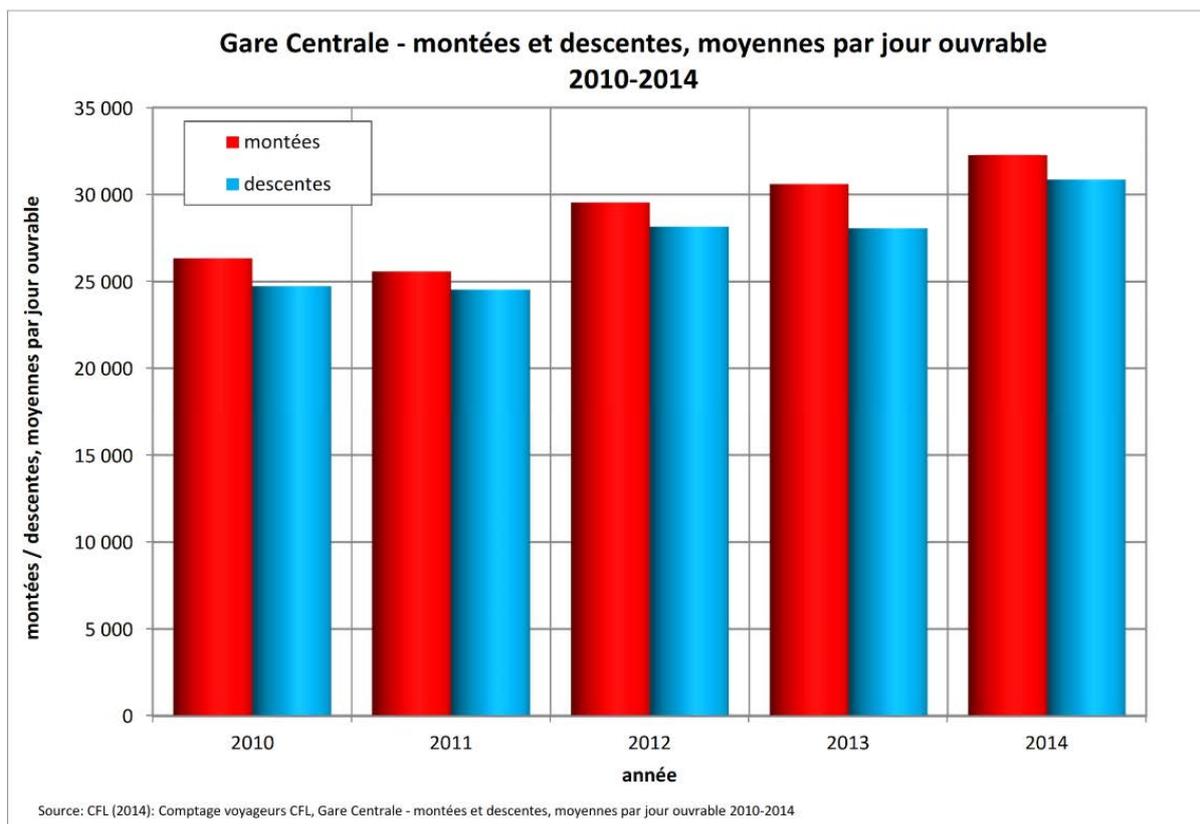


Figure 8: Nombre de voyageurs journaliers en train à la Gare Centrale

Pour le trafic individuel motorisé, les péchés du passé font encore sentir leur poids. L'offre de stationnement considérable et systématisée, comme dans le quartier européen du Kirchberg ou au centre-ville, ou l'essor des centres commerciaux périurbains et des zones d'activités avec leurs parcs de stationnement sont autant d'éléments qui agissent comme véritable aimant pour automobiles.

La situation dans les trains et bus sur l'axe Metz-Thionville-Luxembourg est également préoccupante.

La concentration des emplois dans la capitale et leur excédent par rapport aux logements ont pour conséquence que les transports en commun sont surchargés aux heures de pointe.

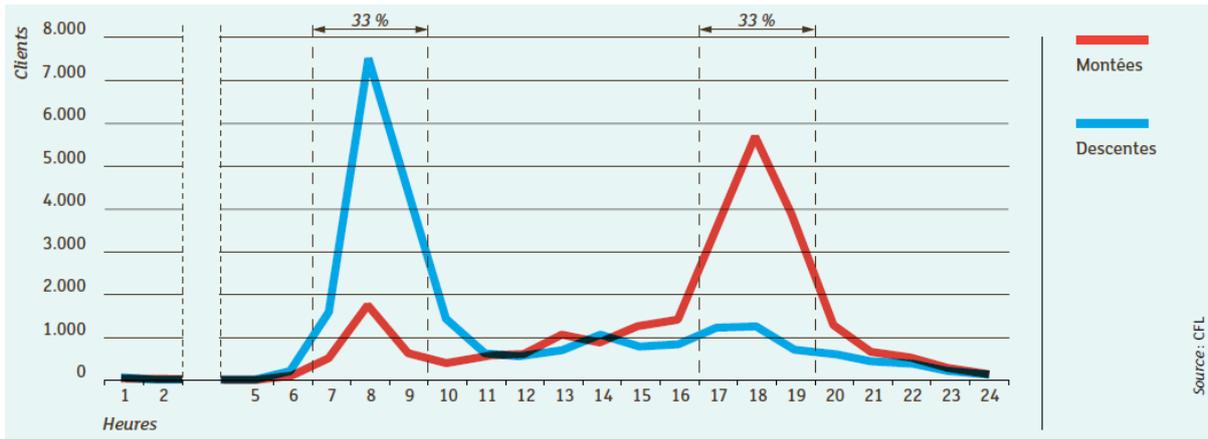


Figure 9 : Fréquence journalière des montées et des descentes en Gare Centrale

Comme illustré sur le graphique ci-avant, deux tiers des déplacements en transports en commun quotidiens sont réalisés au cours des trois heures de pointe matinales et des trois heures de pointe vespérales. A ces moments précis, cette demande mène à une surcharge de certains axes de transport et de la Gare Centrale.



Figure 10: Arrivée d'un train en Gare Centrale à 07h30 et à 11h00 pendant un jour ouvrable

d. Constats en matière d'occupation des sols

Enfin, dernier élément mais non des moindres, l'effet cumulatif de la création de logements et d'emplois ainsi que la construction d'infrastructures de transport décrits dans les trois sous-chapitres précédents ont fortement influencé l'évolution paysagère du Luxembourg.

Les répercussions du développement extraordinaire de la capitale économique et politique se font ressentir jusque dans le monde rural. La périurbanisation résultante a provoqué un étalement urbain de plus en plus important qui a fini par absorber les espaces dans les alentours de la capitale.

Une vue satellite des paysages luxembourgeois actuels met immédiatement en évidence l'hypertrophie de la capitale luxembourgeoise. En effet, une croissance démographique constante et par conséquent un étalement de plus en plus marqué du bâti urbain ont mené à une absorption des environs immédiats. Des localités autrefois rurales (Strassen, Hesperange, etc.) ont été englobées dans l'agglomération urbaine, perdant ainsi leur caractère rural.

Néanmoins, l'influence urbaine ne s'arrête pas aux limites de l'agglomération, mais s'étend jusqu'à une seconde couronne entourant la ville. L'évolution de ces localités se doit à leur proximité de la capitale luxembourgeoise, ce qui a également eu de fortes influences sur la composition et le mode de vie de la population locale, risquant ainsi de transformer ces localités en cités dortoirs de la capitale.

Contrairement à d'autres pays, la phase de périurbanisation au Luxembourg n'a pas atteint son apogée durant les années 1980-90. Avec la pression sur le marché immobilier, surtout les jeunes familles et jeunes salariés continuent à s'éloigner de leur lieu de travail afin de pouvoir acquérir une habitation à prix abordable, tandis que les emplois continuent à être majoritairement créés en ville.

De plus, dans ces espaces, comme dans les espaces ruraux, se sont développées d'importantes zones industrielles fortement consommatrices de terrains.



Figure 11: Strassen 1977



Figure 12: Strassen 2013

Sur les axes de communication majeurs en direction de la capitale, des localités comme Hosingen ou Mersch développent une importante fonction résidentielle. Une rurbanisation plus ou moins forte est également perceptible sur ces axes. Les espaces en dehors de la périphérie de la capitale et qui ne se situent pas à proximité des principales voies de communication en direction de la capitale ont largement préservé leurs caractéristiques rurales.

Dans l'Oesling, et de façon plus générale dans les régions rurales, le phénomène de l'urbanisation se ressent le plus au niveau des localités situées sur les tracés des routes nationales vers Luxembourg-Ville. Le hameau Hoscheid-Dickt sur la N7 en constitue un exemple. Tandis que traditionnellement ce site de hautes terres n'était pas habité, en 1907 plusieurs fermes isolées situées le long de la route entre Hoscheid et Hosingen y sont apparues. Néanmoins, dans la seconde moitié du XXe siècle, lorsque cette route régionale a été élargie à trois voies sur une partie de son tracé (l'actuelle voie rapide N7/E421), le développement a pris de l'ampleur.

Aujourd'hui, les quelques fermes subsistantes et les habitations pavillonnaires et entreprises d'industrie légère qui bordent cette route renforcent ainsi la dissection paysagère initiée par la création de cette voie rapide en direction de la capitale. Néanmoins, cet exemple n'est pas un cas isolé ; nous constatons effectivement l'apparition d'activités économiques et d'habitations de type pavillonnaire voire de collectifs le long de nombreuses routes principales et dans les villages en bordure. Dans ce contexte, il y a également lieu de relever que l'intégration paysagère des nouvelles constructions, en particulier dans l'espace rural, laisse bien souvent à désirer.



Figure 13: Hoscheid-Dickt en 1977 et 2013

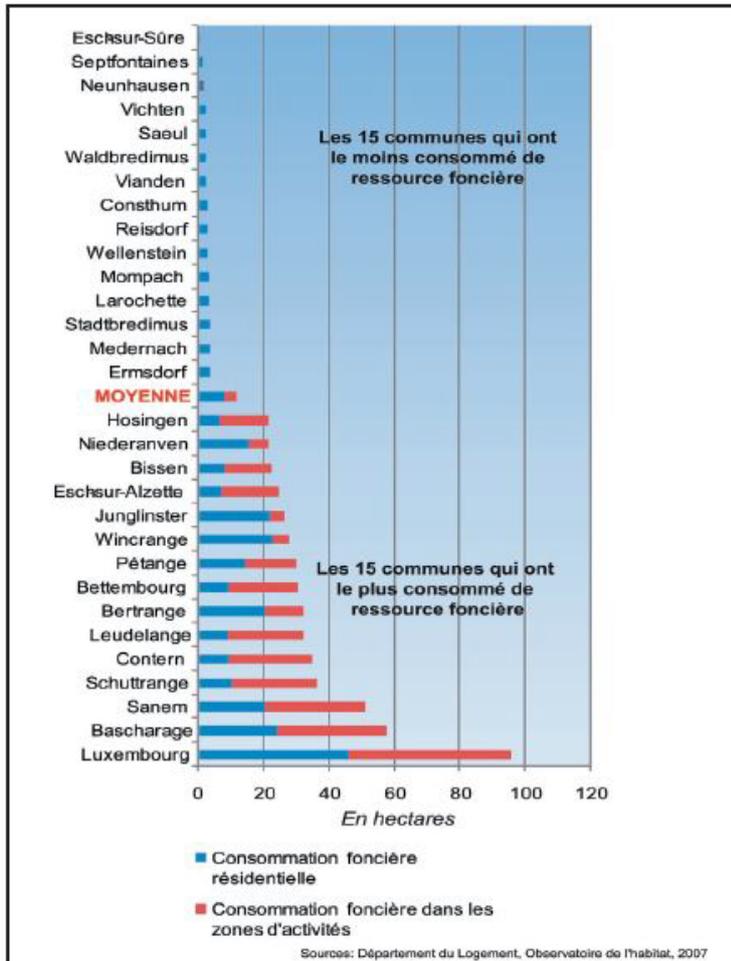


Figure 14: Classement des communes en fonction de l'importance de la consommation foncière (entre 1997 et 2004 pour l'habitat, entre 1997 et 2006 pour les zones d'activités)

Ce tableau illustre une évolution qui a pris ses débuts au cours des années 1970 : les communes périurbaines témoignent de la croissance la plus importante, directement suivies des communes en monde rural situées sur une des voies de communication majeures. De cette façon, des localités telles que Hosingen (situé sur la N7) ou encore Junglinster (situé sur la N11) affichent une consommation foncière importante. Par contre, des localités telles que Septfontaines ou Waldbredimus ont connu un développement moindre.

La qualité des paysages ouverts et forestiers, en grande partie façonnés par l'agriculture, constitue un facteur essentiel de la qualité de vie des résidents.

Or, l'évolution très rapide des espaces urbanisés, qui a commencé dans les années 1970, se poursuit encore aujourd'hui à un rythme soutenu : entre 1990 et 2013, la consommation foncière atteignait les 2ha par jour, ce qui correspond à 730ha de surface scellée annuellement par an (2). La figure 15 illustre de façon claire l'ampleur du développement : annuellement, une surface au sol équivalent à un cercle d'un diamètre allant du Plateau du Rham jusqu'à la rue des Aubépinés à Merl, ou encore du stade municipal sur la Route d'Arlon jusqu'au Dernier Sol à Bonnevoie, est imperméabilisée. Dans un scénario de « laisser-faire », la superficie restante du territoire luxembourgeois, hors forêts, serait consommée en 183 années.

² www.statistiques.public.lu – Utilisation du sol (en %) 1972-2013



Figure 15: Surface foncière consommée annuellement

De plus, le développement le long des routes d'accès aux localités contribue au mitage et à la dissection des paysages. L'étalement urbain, fort consommateur de terrain, grignote sur les terres agricoles. Les agriculteurs, sous la pression des marchés internationaux, ont tendance à intensifier leurs cultures aux dépens de la biodiversité.

Le rapport de l'Agence européenne de l'environnement, qui illustre entre autres l'état de fragmentation des paysages de nombreux pays du continent européen, démontre que le paysage luxembourgeois est bien plus fragmenté que celui de ses régions voisines (régions NUTS). Ainsi, la région de Trèves, de la Sarre (Sarrebuck), les départements de la Meurthe et Moselle (Nancy), de la Moselle (Metz et Thionville), la Province de Luxembourg (Arlon) et même le département du Bas-Rhin (Strasbourg) présentent un état de fragmentation bien inférieur à celui du Luxembourg. D'après les chiffres publiés dans ce rapport, l'état de fragmentation du territoire luxembourgeois s'apparente à celui de la région de Cologne et de Düsseldorf ou encore du département d'Yvelines (Versailles) en banlieue parisienne.

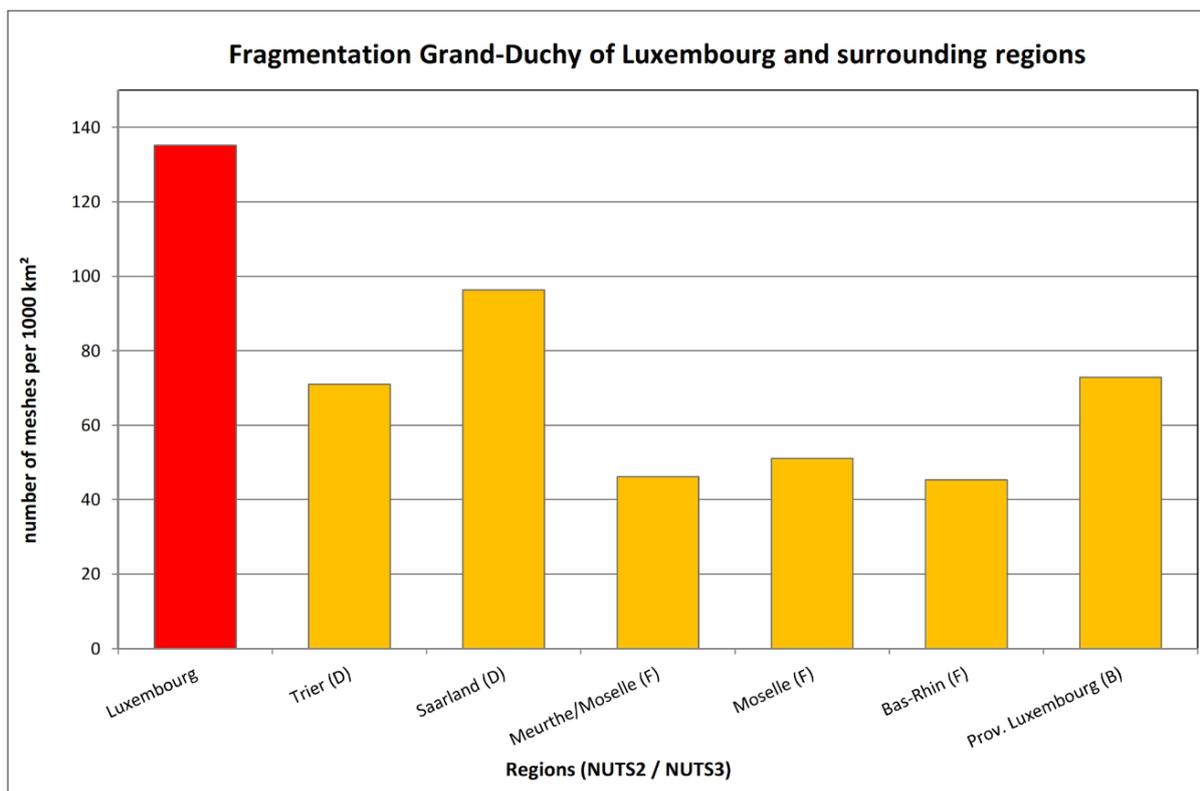


Figure 16: Fragmentation des paysages luxembourgeois en comparaison avec les régions limitrophes

En 2010, le Plan national pour un développement durable (PNDD) montre l'évolution de la composition et de la structure des paysages au Luxembourg au cours des années 1962 – 1999. Celle-ci témoigne entre autres d'une réduction alarmante des zones humides, des vergers et de différentes formations d'arbres, contrairement à un développement des forêts secondaires et des friches. Les causes de la réduction de la diversité biologique sont liées à la destruction et au morcellement des espaces vitaux, en grande partie induits par l'urbanisation.

3) Les perspectives d'un développement spatial durable

a. Des documents stratégiques dépassés ?

Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)

Le programme directeur d'aménagement du territoire assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact territorial. En ce sens, il oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Comme instrument de cohésion territoriale, il doit garantir à la population du pays les conditions de vie les plus harmonieuses dans une perspective de développement durable des différentes régions, en valorisant leurs ressources respectives et en assurant un équilibre structurel et économique entre elles.

L'instrument le plus connu du programme directeur est la mise en place d'une structure urbaine et rurale équilibrée et polycentrique, notamment à travers une décentralisation. Pour ce faire, il définit à l'échelle nationale trois types de centres de développement et d'attraction (CDA). Un CDA regroupe des centres urbains ou des localités dont le degré d'équipement en services, qu'ils soient publics ou privés, est tel qu'il est à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante.

L'ensemble des CDA forme ainsi un système hiérarchisé et cohérent permettant de définir une armature urbaine qui oriente les développements socio-économiques, ainsi que la planification de la mobilité.

La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire a renforcé l'importance du PDAT en introduisant l'obligation de conformité des plans d'aménagement généraux (PAG) et des plans d'aménagement particuliers (PAP) des communes par rapport aux orientations du programme directeur.

Afin de tenir compte de cette nouvelle approche, il est indiqué de préciser, voire de réviser le PDAT, ceci avec l'objectif de définir les orientations de façon plus précise et de les rendre plus facilement transposables au niveau régional et local.

Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL)

Sur la base du cadre normatif défini par le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT), le concept IVL s'est appuyé sur des scénarios possibles d'évolution du contexte socio-économique du Luxembourg (Einwohner- und Pendlerszenario) pour émettre des recommandations en matière de planification territoriale, de développement urbain et d'amélioration des réseaux de transports. La démarche de l'IVL se fonde sur le constat que

les infrastructures de transport doivent être considérées comme l'élément structurant du développement urbain et rural et non comme sa conséquence inéluctable.

Le modèle de développement spatial de l'IVL « ville polycentrique dans un espace paysager au sein de régions fonctionnelles » intègre la région Nordstad, la Ville de Luxembourg et sa périphérie ainsi que la Région Sud en un système urbain en réseau structuré par des espaces verts et préconise la création d'une masse critique pour les transports en commun, à savoir une quantité minimale d'habitations suffisamment rapprochées ; la canalisation de la croissance pour renforcer la structure spatiale du pays et pour développer une ville d'envergure européenne ; la création d'une nouvelle urbanité et l'attribution différenciée de fonctions à la Région Sud, à la région Nordstad et à l'agglomération de la Ville de Luxembourg avec un axe de développement suburbain dans la vallée de l'Alzette, et le développement complémentaire des espaces ruraux en fonction de leurs atouts, dans un souci d'éviter le mitage spatial.

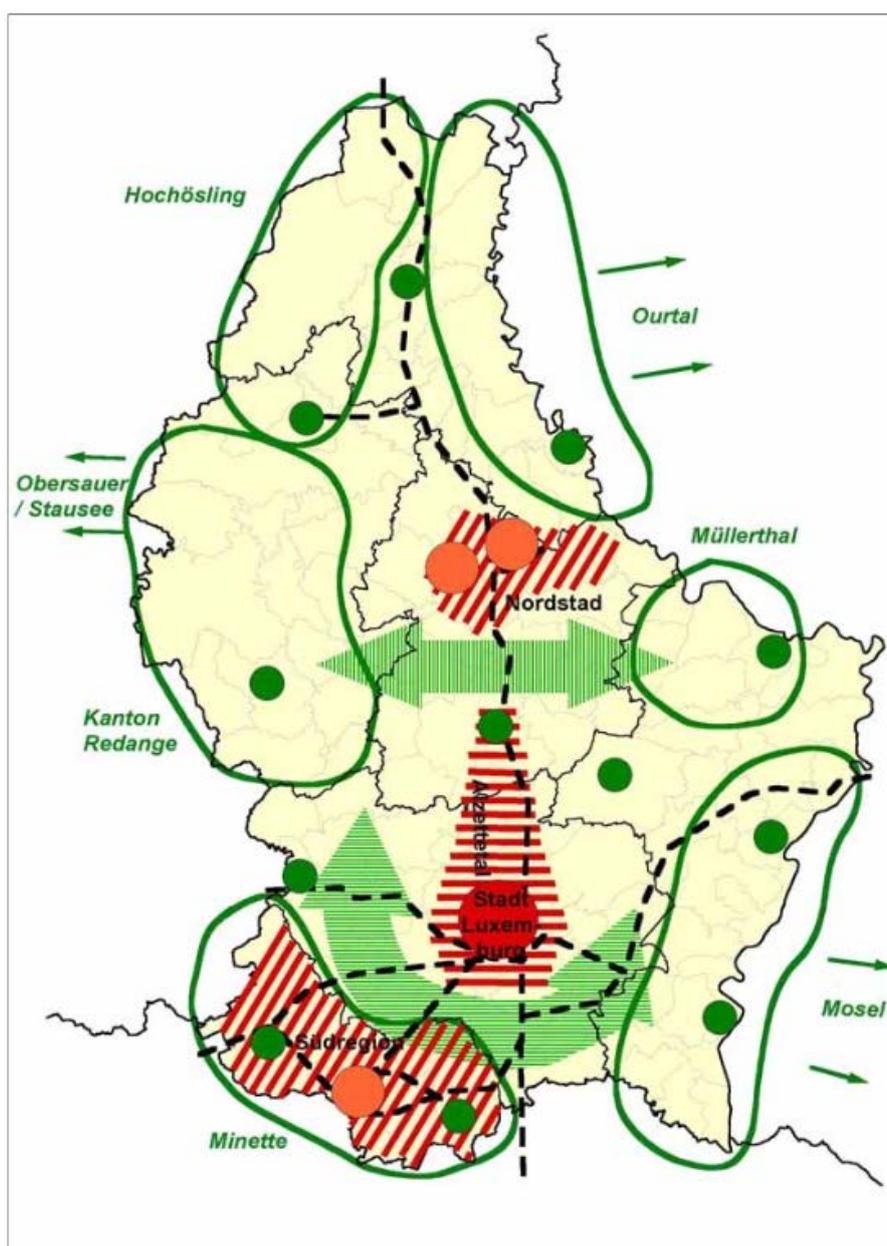


Figure 17 : Principe de ville polycentrique dans un espace paysager au sein de régions fonctionnelles de l'IVL

MODU

La stratégie globale pour une mobilité durable constitue une approche intégrative des différentes mesures permettant de donner une réponse aux défis de la mobilité, de favoriser l'utilisation des transports en commun, respectivement de la mobilité douce, et de définir les priorités infrastructurelles pour garantir que l'offre en mobilité durable évolue au même rythme que et en symbiose avec le développement économique et urbain du territoire.

En outre, elle met en œuvre les principes du programme directeur d'aménagement du territoire et de l'IVL.

Les tendances observées

Le scénario retenu par l'IVL en termes d'emploi tablait sur 395.000 emplois en 2020. Or, on recense au mois d'octobre 2014 près de 398.000 emplois au Luxembourg (STATEC, 2014), soit approximativement le nombre total d'emplois prévus par l'IVL pour l'horizon 2020.

D'un point de vue démographique, les scénarios de l'IVL prévoyaient 511.000 habitants dans le scénario frontaliers, respectivement 561.000 habitants dans le scénario résidents, alors que les chiffres actuels du STATEC sont de 550.000 habitants. Vers l'été de l'année 2015, la population résidente devrait donc atteindre le nombre total des résidents prévus par l'IVL pour le scénario résidents à l'horizon 2020.

Observée sur le territoire national, il apparaît que cette croissance démographique ne s'est pas distribuée selon les objectifs formulés dans l'IVL, puisqu'en valeurs relatives, les communes rurales ont connu une croissance supérieure à celle des communes urbaines.

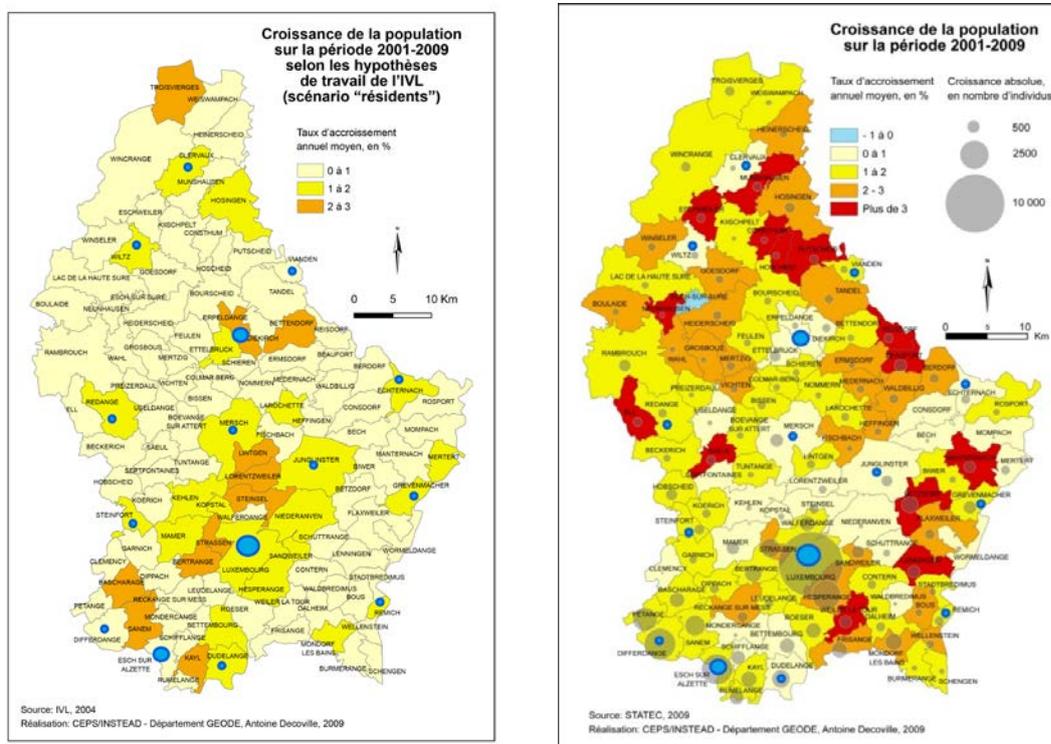


Figure 18: Croissance de la population selon l'IVL et croissance réelle

Mais la figure 18 ci-avant montre également qu'en nombres absolus (cercles gris), ce sont les communes prioritaires et notamment les grandes communes urbaines, en première place desquelles figure clairement la capitale, qui contribuent majoritairement à la croissance de la population.

Ce constat souligne l'importance de poursuivre les efforts en faveur d'une croissance sélective de l'offre de logements dans les CDA, ce qui ne peut passer par une coordination des différentes actions politiques.

Les centres de développement majeurs Luxembourg et Esch/Alzette sortent grandis de la dernière décennie. Dans la Région Sud, l'Etat a donné une impulsion à hauteur de plus d'un milliard d'Euros pour appliquer le principe de décentralisation, notamment par la construction d'infrastructures de transport (Gare Belval-Université, Liaison Micheville) et la délocalisation de l'Université à Belval.

Dans la Nordstad, les impulsions étatiques ont pris du retard, mais avec un paquet de 150 millions d'Euros pour le nouveau pôle d'échange multimodal à la Gare d'Ettelbruck, le Gouvernement a posé les premiers jalons pour rattraper ce retard. D'importants efforts restent à fournir pour redonner aux communes urbaines de la Nordstad toute l'attractivité nécessaire à leur développement.

Les tendances observées mettent également en évidence la nécessité de revoir le système des CDA dans le cadre de la révision du PDAT.

En effet, jusqu'en 2011 la plupart des CDA ont confirmé leurs positions centrales et de nouveaux pôles semblent avoir émergé.

La carte concernant l'indice synthétique global de la centralité (datant de 2011) permet de tirer les constats suivants (figure 19):

Les communes de l'extrémité nord du pays émergent comme une polarité concurrente à celle de Clervaux. En effet, les communes de Winseler, de Weiswampach ou de Troisvierges abritent des zones commerciales importantes dont le développement, sans continuité avec les enveloppes urbaines plus anciennes, semble fortement concurrencer le commerce des localités de Wiltz et de Clervaux.

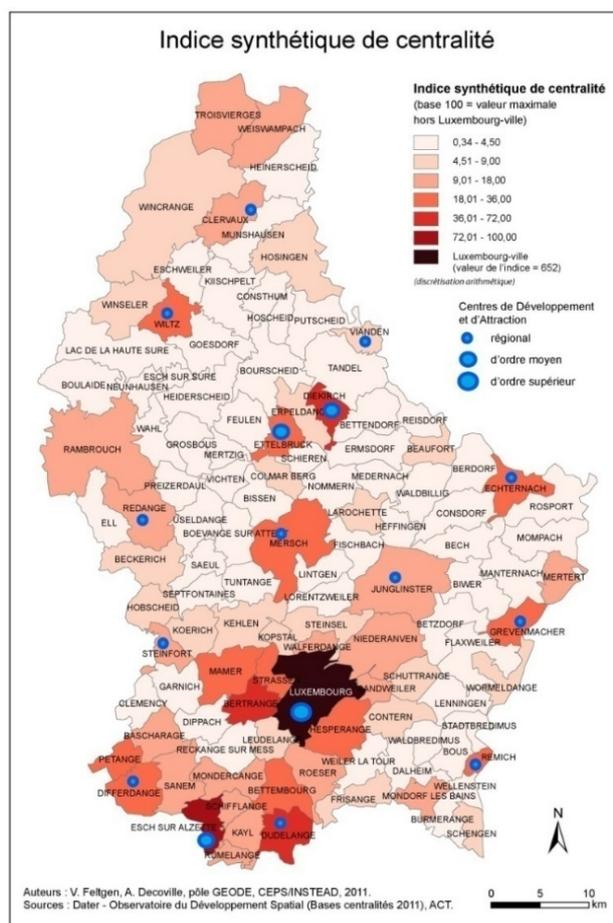


Figure 19: Indice synthétique de centralité (2011)

Les six communes de la Nordstad constituent une polarité affirmée pour les équipements publics, mais encore incomplète au niveau économique et commercial.

L'agglomération de la capitale domine largement tout le reste du pays en termes de centralité et l'aire d'attraction de la Ville de Luxembourg tend à s'élargir de plus en plus.

La Région Sud dispose d'une centralité quelque peu diluée entre ses différents centres urbains.

Même si ces analyses datent de 2011 et ne prennent pas en compte les fusions communales récentes, les tendances mises en évidence demeurent une réalité. D'ailleurs, de façon générale, la structure territoriale reste celle que l'on connaît, avec:

- trois ensembles urbains (Région Sud, agglomération de la capitale avec un axe de développement suburbain dans la vallée de l'Alzette, Nordstad) ;
- une couronne périurbaine de densité moindre ;
- des communes peu denses dans le Nord.

Pour conclure, même si les prévisions de l'IVL ont été dépassées par la réalité, 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. D'importants efforts restent à fournir pour redonner aux communes urbaines toute l'attractivité nécessaire à leur développement. Cette option est la seule qui puisse garantir un développement démographique respectueux des grands équilibres de la structure territoriale du Grand-Duché et il est important de rappeler qu'il n'est bien sûr pas trop tard pour suivre cette ligne.

Le Gouvernement est conscient de son obligation de créer les conditions pour un futur développement économique et démographique durable. Il y contribue par la mise en œuvre de sa politique d'aménagement du territoire à laquelle doit participer l'ensemble des ministères compétents en des matières ayant des incidences territoriales. La volonté de maintenir une croissance socio-économique est un objectif politique clairement affiché et il convient d'assurer un développement par étapes intégré et cohérent. Dans ce contexte, le suivi et le monitoring des objectifs et des mesures définis constituent une tâche centrale de l'aménagement du territoire en vue de pouvoir évaluer l'impact des mesures prises ainsi que le degré de mise en œuvre.

b. La propriété privée avant l'intérêt général?

Le thème de la propriété privée revêt un caractère délicat. Aboutissant de plus en plus dans un blocage inévitable lors de projets de logement, zones d'activités ou infrastructures de transport, il convient de discuter sur les liens entre « propriété privée » et « l'intérêt général ».

Il convient par exemple de citer l'objectif politique d'une urbanisation prioritairement orientée vers la densification et le renouvellement urbain à l'intérieur des villes et villages existants.

Cette approche à faible consommation de sol est largement tributaire des situations foncières et se voit donc souvent bloquée par des spéculations de terrains.

Le droit au respect de la propriété est l'un des premiers droits fondamentaux ayant été reconnus historiquement. Il apparaît déjà dans la Grande Charte de 1215 qui dispose dans son article 9 « Ni nous, ni nos baillis ne ferons saisir une terre ou une rente pour dettes, tant que le débiteur aura des biens meubles pour payer sa dette (...) ».

Au Luxembourg, la Constitution de 1868 fait du droit de propriété, dans l'article 16, un droit fondamental : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi ». Le Code civil luxembourgeois proclame le même principe dans son article 545 : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste indemnité ».

Un droit absolu ?

Le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme consiste à vérifier le respect du principe de proportionnalité, en recherchant « si un juste équilibre a été maintenu entre l'exigence de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu ».

Le juge examine si un Etat a apprécié correctement la nécessité de sacrifier les intérêts privés à l'intérêt général. Il doit dès lors contrôler d'abord si la mesure prise contient réellement un caractère d'utilité publique, ensuite si un juste équilibre a été maintenu entre l'intérêt collectif et l'intérêt individuel.

La jurisprudence administrative admet de façon constante que le caractère d'utilité publique d'une construction relève d'un examen au cas par cas et s'apprécie par rapport à la nature et à la destination de l'ouvrage. L'utilité publique ne saurait dépendre d'une quelconque déclaration officielle à émettre par le Gouvernement ou par toute autre autorité. L'intérêt général, par contre, est une notion évolutive. Ainsi la doctrine retient que correspond à un intérêt général ce qui dans un contexte historique, politique, économique, technologique ou social donné est considéré comme tel par les pouvoirs publics.

Un droit total et exclusif ?

Le propriétaire est en principe le seul à exercer le droit de propriété sur la chose.

Cependant, la loi peut imposer, en raison de l'intérêt général, des restrictions au propriétaire (p.ex. les servitudes d'urbanisme, le droit de l'environnement). Or, pour pouvoir lancer une procédure d'expropriation en vue de forcer un particulier à céder son droit de propriété à l'État, à une collectivité publique ou à un organisme privé chargé d'une mission de service public, l'intérêt général ne suffit pas, mais l'utilité publique est exigée.

L'utilité publique, et l'éventuelle expropriation qui s'ensuit, constitue la grande dérogation au principe de protection de la propriété privée qui est un droit fondamental protégé par la Constitution. Il ne s'agit pas d'exposer les particuliers à la volonté arbitraire de l'administration, mais d'avoir égard au fait que « la propriété n'est point un droit intangible et sacré, mais un droit continuellement changeant qui doit se modeler sur les besoins sociaux auxquels il doit répondre. »³ Ainsi, il devient apparent que la législation luxembourgeoise prend et doit prendre de plus en plus en compte les réalités économiques et sociales et qu'elle préfère au droit « égoïste » du propriétaire l'intérêt de la collectivité.

S'il est vrai que le droit de propriété est l'un des fondements les plus certains de l'Etat social, il n'en demeure pas moins que l'Etat doit pouvoir acquérir les biens nécessaires à la prospérité générale, notamment en vue de construire des routes, tracer des voies ferrées, construire des logements ou prévoir des zones spécifiques, à condition à chaque fois que l'utilité publique soit donnée.

Le statut que la société luxembourgeoise accorde à la propriété privée et à l'utilité publique détermine considérablement le pouvoir d'action des instruments visant un développement durable du territoire.

c. Un développement durable à tarif zéro ?

Actuellement, la politique d'aménagement du territoire semble être limitée à rédiger à intervalles réguliers des constats sur le développement du pays et à décrire les objectifs d'un développement durable du territoire qu'il serait souhaitable (pour ne pas dire nécessaire) d'atteindre.

La mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire nécessite certes des papiers stratégiques à la fois ambitieux, visionnaires et réalistes et des constats sur le développement actuel du pays, mais aussi des moyens juridiques pointus tels que des plans d'affectation et sectoriels, une harmonisation de tous les instruments touchant la politique du Gouvernement en matière de développement du territoire et dans des cas précis un droit de préemption.

Au-delà, toute mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement du territoire est largement tributaire des instruments financiers rattachés. Au Grand-Duché de Luxembourg, ces instruments font encore défaut.

Les moyens financiers propres de l'aménagement du territoire pour le travail essentiel et stratégique de planification se limitent à 1,5 million d'euros par an ; assez pour développer des stratégies, mais insuffisants pour mettre en œuvre ces stratégies. Dans un environnement budgétaire difficile, il y a donc lieu de reconsidérer les instruments financiers

³ Duguit, Traité, t. III.

existants au lieu de créer de nouvelles dépenses pesant lourd sur le budget de l'Etat, en se basant notamment sur des critères permettant un développement harmonieux et durable du territoire.

La conception d'une politique nationale ne se fait presque jamais sans application de mesures d'incitation financière (à titre exemple : le Pacte Logement, le Pacte Climat). Ces mesures, bien que limitées et échelonnées dans le temps, font avancer des projets concrets sur le terrain et sont ressenties directement par la population.

En ce qui concerne les grands projets d'urbanisation, comme par exemple le Kirchberg ou Belval, ceux-ci n'auraient jamais connu un tel avancement sans l'engagement conséquent de l'Etat dans des Fonds d'urbanisation spécifiques (budget d'investissement).



Figure 20: Le site de Belval en 2014 – symbole pour un engagement de décentralisation conséquent de l'Etat

Un autre moyen financier mobilisable pour la mise en pratique d'un développement spatial durable du territoire concerne le subventionnement d'infrastructures d'envergure par le biais des différents ministères. En effet, en application d'un taux de subventionnement différencié en fonction du genre de l'infrastructure et de son emplacement, le Gouvernement pourrait influencer directement la structuration du territoire.

Une autre composante qui pourrait servir au développement spatial durable du territoire concerne les dotations communales.

En effet, le dépouillement des avis des communes lors de la mise en procédure des plans sectoriels a révélé que de nombreuses communes suggèrent une réforme des finances communales et notamment du système étatique des subventions et dotations aux communes, qui est une des priorités du Gouvernement.

Enfin, il y a lieu de mentionner que le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)⁴ recommande déjà

- une approche concertée en matière d'aménagement du territoire et d'allocation d'aides spécifiques et
- une augmentation du taux d'impôt foncier pour les terrains à bâtir non encore affectés à la construction.

Il semble clair qu'en l'absence d'une politique fiscale appropriée, il s'avère difficile d'encourager la densification du tissu bâti, de promouvoir l'utilisation de terrains non encore affectés mais situés en zone urbanisée ou encore de favoriser la réhabilitation urbaine.

En résumé, un développement spatial durable du territoire luxembourgeois ne se fait donc pas à un tarif zéro. L'environnement budgétaire actuel est peu propice à un nouveau dispositif de financement adéquat et c'est justement dans un contexte de restriction budgétaire qu'il convient d'avoir davantage recours aux possibilités offertes par les fonds européens pour la réalisation de projets et le développement de stratégies, mais également en tant que levier financier pour influencer le développement territorial.

D'une manière générale, la politique d'aménagement du territoire peut cependant se refléter davantage dans la politique de subventionnement, des dotations aux communes et dans la politique fiscale du Gouvernement.

⁴ Chapitre III.2. Les stratégies de soutien, pages 199 - 200

4) Vers une démarche commune pour un développement spatial durable

a. Une institutionnalisation du dialogue avec les communes

L'aménagement du territoire ne se substitue pas à l'aménagement communal ni inversement. Comme déjà évoqué dans le chapitre 2, le développement territorial du Luxembourg doit être pensé à plusieurs échelles territoriales, depuis le niveau européen, en passant par les niveaux grand-régional, régional, intercommunal, jusqu'au niveau local et ce surtout en coopération avec les acteurs locaux compétents, à savoir les communes. Les communes jouent un rôle central en matière d'aménagement du territoire et englobent à la fois une représentation des objectifs de développement et un dispositif de mise en œuvre.

Le message du Syvicol était clair et montre une piste intéressante qui mérite d'être analysée. Selon son avis sur les plans sectoriels, « la réglementation des projets de plans sectoriels est excessive et empiète de manière significative sur l'autonomie communale. Une approche plus respectueuse du principe de subsidiarité aurait consisté à fixer des objectifs, en laissant aux communes une marge de manœuvre quant aux moyens à déployer pour les atteindre ». Surtout en matière de logement, le Syvicol semble « privilégie[r] une approche régionale et décentralisée conformément au programme directeur d'aménagement du territoire, orientée vers la réalisation de projets de dimension rationnelle, plutôt que de créer des projets surdimensionnés visant à produire des logements en grand nombre, au détriment de leur qualité ».

Il convient ici de citer l'appréciation des auteurs du rapport « Dynamiques spatiales, économiques et sociales à l'œuvre dans les villes du Luxembourg » du CEPS, selon laquelle les conséquences de l'urbanisation des 30 dernières années – ayant généré un fort processus de périurbanisation – supposent de changer d'échelle de gestion et incitent à se positionner à une échelle plus fonctionnelle susceptible de mieux répondre aux défis contemporains. Les auteurs proposent un outil de gouvernance et des plateformes d'échange rassemblant des niveaux politiques différents et promeuvent une approche de planification multisectorielle.

Dans ce contexte, il est indiqué de rendre attentif à l'article 3 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire qui, dans le cadre du développement régional, donne au ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions la possibilité de conclure des conventions Etat-communes visant un développement territorial intégré, coordonné et durable avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel.

Il convient d'évaluer l'utilité d'une approche de coopération selon laquelle le Gouvernement fixerait ensemble avec les communes appartenant à un même espace de coopération territoriale (à définir ensemble avec les communes) les objectifs à atteindre en matière d'aménagement du territoire. A titre d'exemple, en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de logement, un potentiel de développement et un seuil limite de consommation du sol seraient fixés par espace de coopération.

Il reviendrait ensuite aux communes appartenant à un espace de coopération déterminé de définir ensemble une stratégie de développement intercommunal au niveau de laquelle les objectifs cadres seraient précisés par commune.

De même, l'utilisation de l'instrument du POS (plan d'occupation du sol) pour la mise en œuvre de projets d'envergure pour le logement devrait être envisagée dans le cadre d'une coopération Etat-communes.

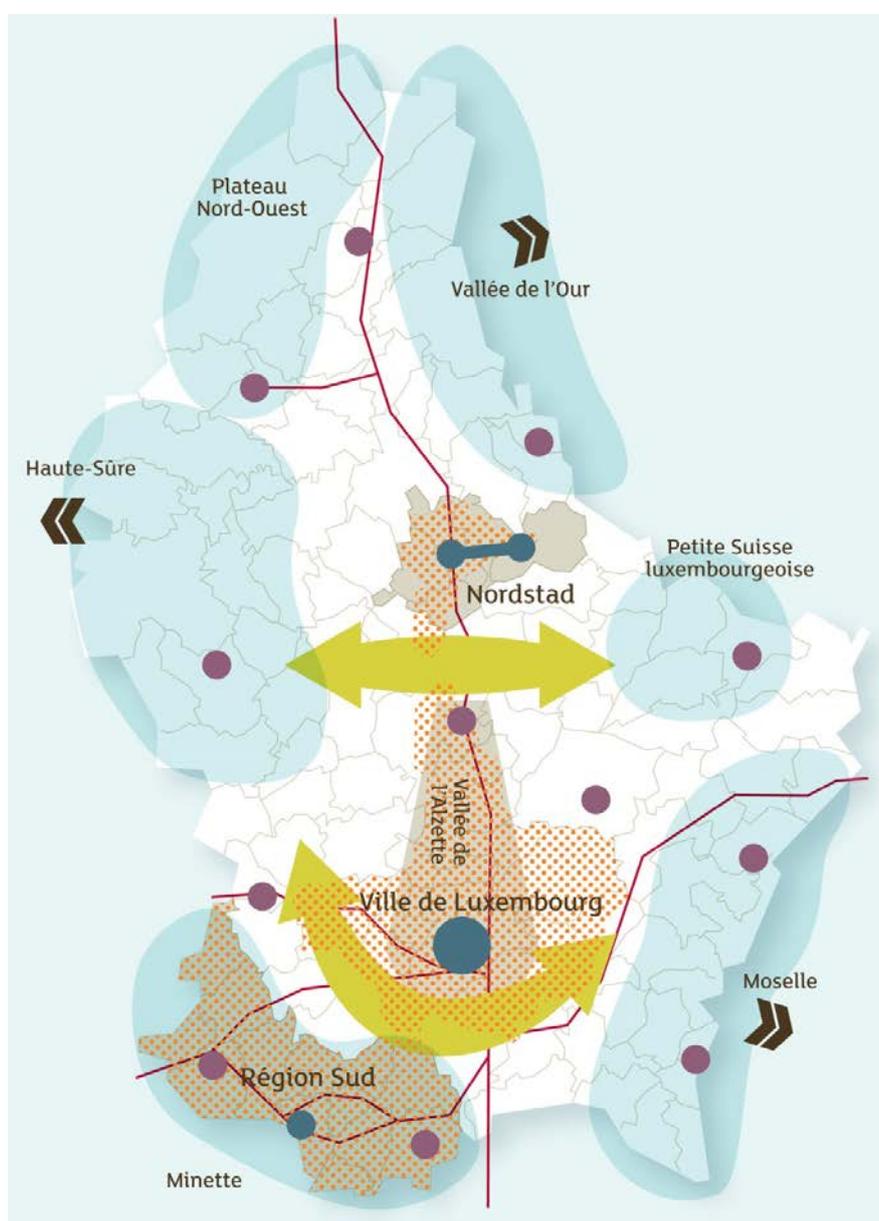


Figure 21: Structure territoriale indiquant des espaces de coopération territoriale possibles

b. Une révision des instruments pour un développement spatial durable

La modification de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire constitue probablement l'un des défis majeurs à surmonter au vu de l'ensemble des problèmes juridiques qui se sont posés au lendemain de l'entrée en procédure des quatre projets de plans sectoriels en juin 2014 et qui sont en rapport avec la législation concernant l'aménagement du territoire actuellement encore en vigueur.

En effet, dans son avis du 18 novembre 2014 relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013, le Conseil d'Etat a émis plusieurs oppositions formelles quant aux amendements proposés par le Gouvernement en mai 2014, dont notamment celle que « la loi ne saurait confier ses mesures d'exécution qu'au Grand-Duc seul, sous réserve de déterminer elle-même les fins, les conditions et les modalités à respecter [...] par les règlements grand-ducaux à intervenir, chaque fois que le plan sectoriel comporte des servitudes assimilées à une expropriation [...] ».

Cette opposition formelle met en évidence le problème engendré par les servitudes, problème qu'il convient d'analyser à la une des récentes évolutions jurisprudentielles de la Cour Constitutionnelle.

De l'avis du Conseil d'Etat en effet, la possibilité pour le Gouvernement en conseil de procéder à l'établissement de servitudes ayant un impact notable sur la propriété privée par le biais de projets de règlement grand-ducal revient à procéder *de facto* à une expropriation. Ces servitudes constituent, d'après le Conseil d'Etat, un changement substantiel des attributs de la propriété.

Le Conseil d'Etat s'inspire ici d'une décision de la Cour constitutionnelle en date du 4 octobre 2013, laquelle a opéré un revirement de jurisprudence en estimant qu' « un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation » (il s'agissait dans le cas d'espèce du reclassement sans indemnisation de terrains sis en zone constructible en zone non constructible suite à une modification ponctuelle d'un PAG).

Or, l'article 16 de la Constitution précise que l'on ne saurait être privé de son droit de propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité et que dans les cas et de la manière établis par la loi.

Par conséquent, les dispositions ayant trait auxdites servitudes relèveraient d'une matière réservée à la loi. Dans ce cas de figure, la loi doit poser le cadrage normatif essentiel et ce conformément à une décision de la Cour constitutionnelle en date du 29 novembre 2013 laquelle édicte « Considérant que d'après l'article 32, paragraphe 3, [...] dans les matières réservées à la loi par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ».

Il aurait en l'occurrence fallu poser ce « cadrage normatif essentiel » dans la loi du 30 juillet 2013.

L'avis du Conseil d'Etat ainsi que celui d'autres acteurs de la vie publique sont autant de prises de position dont il faut tenir compte avant de procéder à la révision des instruments relatifs au développement spatial durable. Ainsi, comme évoqué dans le chapitre précédent, certaines communes revendiquent de nouvelles orientations globales de développement spatial qu'elles pourraient alors décliner au niveau de leur PAG ou au niveau d'un espace conventionné intercommunal.

Dans ce contexte, la marche à suivre au niveau de l'ensemble des instruments juridiques à disposition de l'aménagement du territoire (loi, règlement, PDAT, plans sectoriels) peut être résumée comme suit :

- 1) Toutes les dispositions des plans sectoriels ayant trait, de près ou de loin, aux matières réservées par la Constitution à la loi, telles que la propriété privée, la liberté du commerce ou l'autonomie communale, seront transférées dans la loi au sens formel.
- 2) Courant 2015, une proposition sera faite pour intégrer certaines dispositions des projets de plans sectoriels retirés de la procédure soit dans des textes législatifs ou réglementaires existants, soit dans des textes législatifs et réglementaires qui restent à élaborer. S'il est primordial de mettre en place des instruments de mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire, ces instruments ne doivent pas nécessairement être sous la compétence directe du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions. Néanmoins, il doit être garanti que ce dernier dispose au moins d'un droit de regard lors de l'application de ces instruments.
- 3) Enfin, comme les dispositions relatives aux objectifs stratégiques, aux recommandations et aux mesures de protection sont trop imprécises pour être insérées dans un étroit corset réglementaire, elles feront l'objet d'un transfert dans un nouveau manuel pour la mise en conformité des PAG communaux avec le programme directeur d'aménagement du territoire. L'accent sera mis sur une communication claire quant aux critères appliqués et quant aux principes d'aménagement servant de critères d'appréciation pour l'approbation des PAG par le ministre de l'Intérieur.

Il devra impérativement être fait distinction entre les objectifs du futur programme directeur pouvant être atteints à travers l'instrument du PAG et ceux qui requièrent d'autres instruments ou décisions.

En effet, le programme directeur doit redevenir le document stratégique central de la politique de l'aménagement du territoire au Luxembourg en permettant de coordonner les projets importants pour l'organisation du territoire et, le cas échéant, d'établir une collaboration précoce avec les partenaires communaux, nationaux et transfrontaliers.

Plus concrètement, et à titre d'exemple, la marche à suivre par le Gouvernement en matière de révision du projet de plan sectoriel « transports » peut être résumée comme suit.

L'objectif primaire du projet de plan sectoriel « transports » est avant tout celui de réserver des couloirs pour les projets d'infrastructures ferroviaires et routières à l'échelle nationale. Bien que ces couloirs puissent être définis dans un règlement grand-ducal, leur régime juridique quant à lui devra être précisé dans le cadre de la loi formelle, en l'occurrence dans le cadre de la loi formelle de l'aménagement du territoire (problématique de la matière réservée à la loi par la Constitution).

La promotion de la mobilité douce, autre objectif du projet plan sectoriel « transports », ainsi que les recommandations aux communes y relatives de créer un réseau de mobilité douce ainsi que de prévoir des zones d'apaisement de trafic sont de nature trop imprécise pour être insérées dans un étroit corset réglementaire. Le Gouvernement compte donc intégrer ces recommandations dans un nouveau manuel pour la mise en conformité des PAG communaux avec le programme directeur d'aménagement du territoire. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations de ce programme directeur (article 7 de la loi concernant l'aménagement du territoire).

Concernant la prescription d'un nombre minima d'emplacements de vélo par type d'utilisation ainsi que les prescriptions de la gestion de stationnement pour automobiles, le ministre du Développement durable et des Infrastructures propose d'assouplir et de transférer ces dispositions dans un nouveau projet de loi sur le stationnement, qui pourra éventuellement par la suite accueillir des dispositions dans le domaine des emplacements pour voitures électriques ou la location de véhicules.

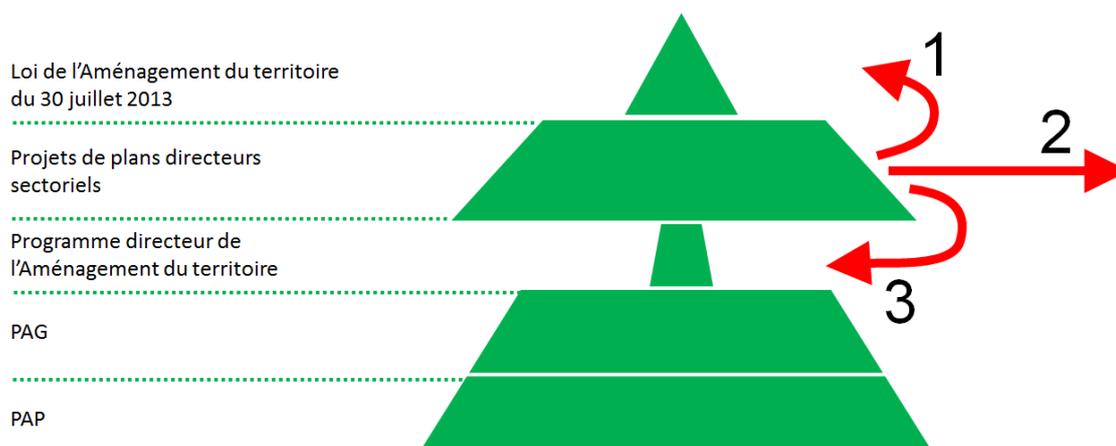


Figure 22: Schéma de la mise en œuvre d'instruments propres de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement

c. Une prise en compte renforcée de la dimension transfrontalière

Pour un pays comme le Luxembourg, en position de frontière avec trois pays distincts et dont le bassin d'emploi dépasse largement les frontières nationales, il est essentiel de prendre en compte la dimension transfrontalière dans le cadre de la définition de ses orientations stratégiques et de ses politiques de développement territorial.

Avec 170.000 travailleurs frontaliers, le développement économique du Luxembourg est largement tributaire du développement, notamment démographique, des régions limitrophes. Les déplacements journaliers des travailleurs frontaliers soulèvent également des enjeux majeurs en matière de mobilité, qui doivent être appréhendés dans une approche transfrontalière concertée. Ce même principe vaut pour beaucoup d'autres thématiques telles que par exemple les corridors écologiques ou encore les zones d'activités économiques, où il convient d'avoir une approche conjointe de part et d'autre de la frontière.

C'est dans cette optique même que s'inscrit la coopération transfrontalière au niveau de la Grande Région et plus précisément le schéma de développement territorial de la Grande Région (SDT-GR) qui est en cours d'élaboration et qui a pour objectif de doter la Grande Région d'une stratégie commune de développement territorial durable. Ce document n'étant bien évidemment pas contraignant, il devra être mis en œuvre par les différents partenaires à travers les documents de planification nationaux, voire régionaux. Au Luxembourg, cette vision grand-régionale devra se refléter au niveau du programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT).

Au niveau bilatéral, il convient de poursuivre la coopération transfrontalière renforcée au sein des agglomérations transfrontalières et des parcs naturels.

A titre d'exemple, on peut citer la coopération franco-luxembourgeoise dans le cadre de l'agglomération transfrontalière d'Alzette-Belval. En réponse à la dynamique engendrée par le projet luxembourgeois de reconversion de la friche de Belval, les autorités françaises ont lancé une Opération d'Intérêt National sur le territoire limitrophe et prévoient le développement de 8.600 logements, pour accueillir 20.000 habitants supplémentaires, et des investissements publics et privés estimés à plus d'1,8 milliard d'euros. En vue d'assurer un développement concerté et de favoriser l'émergence d'une véritable agglomération, il a été décidé de mettre en place une coopération renforcée à travers la création du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) Alzette-Belval. Ce dernier constitue tout d'abord une plateforme transfrontalière qui réunit l'ensemble des acteurs concernés (du niveau national au niveau local) et qui permet une concertation renforcée et donc un développement complémentaire et durable au sein de l'agglomération transfrontalière d'Alzette-Belval. Mais le GECT a également vocation à faire émerger des projets communs de proximité, comme par exemple la mise en place d'une base de données commune concernant l'offre en équipements sportifs et culturels au niveau de l'agglomération.

A côté d'une planification conjointe et concertée, il convient également d'appliquer de façon plus systématique le processus de consultation transfrontalière informelle. Les partenaires de la Grande Région ont par exemple été associés dans le cadre de la procédure de consultation publique des projets de plans sectoriels, tout comme le Luxembourg (MDDI) est régulièrement consulté dans le cadre des processus d'élaboration de documents de planification majeurs des régions frontalières (exemple : le Ministère du Développement durable et des Infrastructures a été associé au processus d'élaboration du schéma de développement de l'espace régional de la Wallonie). Cette consultation informelle permet d'informer les territoires voisins sur les développements à venir, de développer des complémentarités et surtout d'assurer un développement durable et équilibré.

En résumé, il convient donc :

- de poursuivre une approche multi-échelles de planification conjointe, à travers la définition d'une stratégie de développement territorial à l'échelle de la Grande Région pour assurer une cohérence d'ensemble et le renforcement de la coopération bilatérale dans les espaces fonctionnels frontaliers. Le SDT-GR pourrait également atténuer au niveau local les discontinuités induites par les frontières administratives ;
- de systématiser le processus de consultation transfrontalière informelle dans le cadre de l'élaboration de documents de planification structurants.

5) Conclusions

Le territoire luxembourgeois est fortement marqué par l'essor économique du pays qui s'est produit dès les années 1970. La croissance démographique exponentielle, soutenue par l'accroissement de la mobilité individuelle, a entraîné une rurbanisation excessive, résultant en un paysage marqué par le mitage et la dissection.

Parallèlement, la surface consommée par habitant a fortement augmenté et très souvent le choix d'une extension de la zone urbanisée a été favorisé au détriment d'une densification des espaces construits. De même, les zones d'activités économiques locales se sont développées de manière incoordonnée, en dehors de toute considération régionale et par ailleurs en contradiction avec les principes d'un développement durable de l'espace.

Ainsi, au niveau national, la proximité de la capitale ou la présence d'une voie de communication majeure structure le développement du territoire. La rurbanisation à proximité des axes routiers continue aujourd'hui de manière guère contrôlée. A cette évolution s'ajoutent les flux de frontaliers en grande partie orientés vers la capitale.

La politique d'aménagement du territoire du Gouvernement est conditionnée par des choix socio-politiques préalables. Son rôle est de structurer et de coordonner les différentes actions, tout en définissant des orientations stratégiques en vue d'assurer un développement territorial cohérent. L'aménagement du territoire est, dans ses fonctions, largement tributaire des différents acteurs publics, et ce dans un contexte transfrontalier de plus en plus dynamique.

Or, la société actuelle est-elle à opter en faveur d'un développement durable du territoire ? Est-elle prête à se donner les moyens pour 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 aux niveaux environnemental, social et économique ?

La réponse à ces questions paraît évidente, toutefois, des aspirations individuelles s'opposent très souvent aux projets gouvernementaux en matière de développement concentré et dense en logements, de meilleure accessibilité aux lieux de travail, de protection de la biodiversité ou de préservation des paysages.

Bien évidemment, il ne s'agit pas d'exposer à la volonté arbitraire du Gouvernement la propriété privée, mais de se donner les outils permettant de développer une urbanisation répondant aux besoins de la population et de l'économie, tout en limitant l'extension de l'urbanisation et en préservant le paysage, l'environnement et les ressources naturelles, de mettre à disposition les infrastructures nécessaires et de déterminer, dans l'intérêt public, les lieux d'implantation des constructions et installations. Il s'agit de mettre en œuvre une politique de développement territorial qui obéit à une gestion « en bon père de famille ».

En résumé, une politique d'aménagement du territoire effective doit avoir un rôle de coordination des différentes demandes formulées en matière d'affectation des sols. La fonction de coordination doit également viser à intégrer les différentes politiques sectorielles et à faire le lien entre les niveaux d'intervention transfrontalier, national, régional, intercommunal et communal.

L'aménagement du territoire doit servir de guide dans la pondération des intérêts auxquels le Gouvernement et les communes sont confrontés. Ce travail ne se fait certainement pas sans heurts, d'où la nécessité de procéder à la mise en place de plateformes de discussion et de communication et de garantir une collaboration institutionnalisée et un arbitrage minutieux des intérêts dans chaque situation concrète.

Outre ces plateformes d'échanges, il est nécessaire de doter l'aménagement du territoire d'instruments réglementaires contraignants qui permettent de coordonner la mise en œuvre des concepts stratégiques développés.

Voilà pourquoi le Gouvernement insiste sur la nécessité des quatre plans sectoriels primaires destinés à promouvoir la coordination horizontale et à assurer ainsi, dans la politique nationale d'aménagement du territoire, l'intégration des domaines ayant un impact sur le territoire.

Afin de garantir cette approche multisectorielle, il a été proposé au mois de janvier 2015 de relancer les quatre groupes de travail thématiques des plans sectoriels avec pour mission la révision des projets de règlement grand-ducal tout en tenant compte – dans la mesure du possible – des avis des communes, des institutions et organismes nationaux et transfrontaliers ainsi que de remarques pertinentes émises par des particuliers dans le cadre de la procédure de consultation. Un nouveau groupe de travail interministériel « PDAT » aura la mission de proposer au Gouvernement un manuel pour la mise en conformité des PAG communaux avec le programme directeur d'aménagement du territoire. En outre, le Gouvernement invite le Syvicol à assister au groupe de travail intersectoriel. Celui-ci a pour mission de coordonner les travaux des cinq groupes précités et de veiller à la cohérence des quatre plans sectoriels par rapport au programme directeur adapté. De cette façon, le Gouvernement compte éviter que la révision des plans sectoriels ne soit entamée de manière cloisonnée entre acteurs étatiques.

Quant aux critiques relatives à une réglementation excessive et à l'empiètement sur l'autonomie communale, une approche régionale permettrait en effet de mieux prendre en compte les particularités locales ou intercommunales, mais elle présuppose un effort et une certaine disposition des responsables communaux à vouloir déterminer une stratégie de développement régional ou intercommunal ensemble avec leurs communes voisines. De ce fait, la loi concernant l'aménagement du territoire prévoit explicitement le recours à l'instrument des conventions Etat-communes.

Le Gouvernement entend fixer ensemble avec les communes appartenant à un même espace de coopération territoriale (à définir ensemble avec les communes) les objectifs à atteindre en matière d'aménagement du territoire. Il reviendrait ensuite aux communes appartenant à un espace de coopération territoriale déterminé de définir ensemble une

stratégie de développement intercommunal au niveau de laquelle les objectifs cadres seraient précisés par commune.

Il appartient en général aux communes de traduire ces objectifs par des mesures contraignantes pour les propriétaires fonciers. La commune définit les options de son aménagement communal et délimite notamment ses zones constructibles, et ce dans les limites des grandes orientations nationales et régionales.

Finalement, un développement spatial durable du territoire luxembourgeois ne se fait pas à un tarif zéro. Bien que l'environnement budgétaire actuel soit peu propice à un nouveau dispositif de financement adéquat, l'obligation de mise en œuvre d'un développement spatial durable pourrait toutefois se refléter davantage dans la politique de subventionnement, des dotations aux communes et dans la politique fiscale du Gouvernement. Des mesures d'incitation financière efficaces peuvent faire office de levier central pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Dans le cadre de la réforme des finances communales, le Gouvernement fera en sorte que les fonds étatiques subsidiant les activités et développements communaux soient affectés selon les objectifs de l'aménagement du territoire. A cette fin, les différents départements ministériels élaboreront des critères transparents pour l'attribution de subsides aux collectivités locales. La composante régionale sera intégrée dans les systèmes de subvention existants. Le Gouvernement estime qu'il est nécessaire d'effectuer une analyse générale de la situation et d'élaborer des concepts clairs, précis et transparents pour l'avenir en tenant compte des lignes directrices de l'aménagement du territoire.

Bibliographie

- European Environment Agency, 2011, **Landscape fragmentation in Europe**, Joint EEA-FOEN Report, EEA Report No2/2011, 87 p.
- Ministère du Développement durable et des Infrastructures, 2012, **La centralité urbaine au Luxembourg**, CEPS/INSTEAD – Département Geode.
- Ministère du Développement durable et des Infrastructures, 2013, **La cohésion territoriale au Luxembourg: quels enjeux?**, CEPS/INSTEAD – Département Geode.
- Ministère du Développement durable et des Infrastructures, 2010, **Les dynamiques de développement démographique et enjeux en matière d'aménagement du territoire**, CEPS/INSTEAD – Département Geode.
- Ministère du Développement durable et des Infrastructures, 2012, **Stratégie globale pour une mobilité durable**, Département de l'aménagement du territoire.
- Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, 2008, **Suivi du développement territorial du Luxembourg à la lumière des objectifs de l'IVL**, CEPS/INSTEAD – Département Geode, 49 p.
- Ministerium für Nachhaltige Entwicklung und Infrastrukturen, 2010, **PNDD Luxembourg**, Plan national pour un développement durable, Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität, 88p.
- Ministère du Logement, **Observatoire de l'habitat, Rapport d'activités 2012**, CEPS/INSTEAD