

## **I.2. LE CADRE**

### **I.2.1. Introduction**

Le cadre opérationnel du programme directeur est constitué par les trois types de plans définis par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ainsi que par l'instrument du parc naturel défini par la loi du 10 août 1993.

Le découpage du pays en districts, cantons et communes constitue le cadre de référence administratif du programme directeur.

Enfin, le programme directeur a été élaboré dans le contexte d'un cadre spatial basé sur une typologie de l'espace dont l'objet est de contribuer à cibler territorialement les interventions.

Ce chapitre a pour but de présenter chacun de ces éléments à prendre globalement en considération lors de la définition des objectifs et mesures propres au programme directeur.

56

### **I.2.2. Le cadre opérationnel : les instruments du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire**

La loi de 1999 dote le Gouvernement de moyens précisément définis pour la mise en œuvre du programme directeur, ceux-ci permettant d'intervenir à différentes échelles. Ce sous-chapitre a ainsi pour objet de présenter les trois types d'instruments prévus par la loi, à savoir les plans directeurs sectoriels à l'échelle nationale, les plans directeurs régionaux à l'échelle régionale et les plans d'occupation du sol à l'échelle locale, et d'en exposer l'objet, le contenu, la méthode d'élaboration ainsi que les modalités de mise en œuvre. Le sous-chapitre consacré au plan directeur régional est complété par l'instrument du parc naturel situé également à l'échelle régionale.

D'autres lois (p.ex. la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes) et instruments de planifications spécifiques viennent compléter ce cadre opérationnel, sans pour autant être repris dans le présent chapitre. Il s'agit généralement d'instruments subventionnés par l'Etat au niveau des communes (p.ex. plan de développement communal) ou encore par l'Etat et l'Union européenne (p.ex. PDR ou DOCUP).

### **I.2.2.1. A l'échelle nationale : le plan directeur sectoriel**

La loi de 1999 définit le plan directeur sectoriel comme un instrument concernant un ou plusieurs secteurs d'activité ou d'intervention gouvernementale et pour lesquels ce plan précise les options nationales. C'est un outil destiné 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.

#### **➔ *Objet***

La loi ne détermine pas les domaines pour lesquels l'élaboration d'un plan directeur sectoriel s'impose. Les plans directeurs sectoriels peuvent donc être élaborés soit à l'initiative du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, soit à l'initiative du ministre compétent pour le secteur concerné. Il reviendra finalement au Conseil de Gouvernement de prendre la décision d'élaborer un plan directeur sectoriel, compte tenu des objectifs de la loi et des besoins de coordination interministérielle. Chaque plan directeur sectoriel devra respecter les orientations fixées par le programme directeur.

57

Comme les plans directeurs sectoriels impliquent un renforcement de la coordination interministérielle favorable à la définition de positions concertées, ils contribuent également à la mise en œuvre du plan national pour un développement durable.

#### **➔ *Structure et contenu***

Les plans sectoriels peuvent porter sur des thèmes très divers et leur contenu peut varier en conséquence.

Néanmoins, la structure standard d'un plan sectoriel devrait comprendre les éléments suivants :

a) Orientation générale :

- définition du besoin d'action sectorielle et sa relation avec le développement spatial,
- définition de l'orientation fondamentale et des objectifs du plan directeur sectoriel compte tenu du cadre fourni par la loi, le programme directeur et les objectifs sectoriels existants.

b) Situation existante :

- description et analyse des données de base,
- conclusions concernant la situation actuelle.

c) Besoins, vision, mesures :

- formulation des idées directrices,
- définition et spatialisation des mesures,
- identification d'éventuelles mesures accompagnatrices,
- mise en œuvre (financement, structure porteuse, effets sur d'autres plans d'aménagement,...).

d) Monitoring :

- suivi de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel.

### ➔ *Elaboration et mise en œuvre*

Les plans en question concernent généralement des thèmes qui requièrent la participation et la coordination d'un grand nombre de partenaires, au stade de l'élaboration des plans, mais également dans le cadre de leur suivi, si l'on veut leur garantir une mise en œuvre efficace et complémentaire. En conséquence, la loi a prévu que les projets de plans directeurs sectoriels soient élaborés par des groupes de travail interministériels dont la composition et la mission sont définies par règlement grand-ducal.

58

Après avoir été avisé par les communes, le CIAT et le CSAT, le projet de plan directeur sectoriel est rendu obligatoire par règlement grand-ducal. Les plans d'aménagement communaux devront dès lors respecter les objectifs et servitudes dictés par le plan. L'Etat dispose ainsi d'un instrument lui permettant d'intervenir dans l'aménagement communal, dans des domaines qui exigent une approche coordonnée à l'échelle nationale.

### **I.2.2.2. Echelle régionale : le plan directeur régional et le parc naturel**

L'approche intégrative, par ailleurs fondamentale pour assurer la mise en cohérence de toute politique de développement durable, trouve dans le cadre régional les conditions nécessaires pour aboutir pleinement. La dimension des aires de référence, le voisinage des acteurs à impliquer, le sentiment d'identité régionale, comme facteur de convergence des positions politiques, l'interférence des niveaux communal et national – toute cette configuration place le développement régional durable comme clef de voûte de l'aménagement futur de notre territoire.

Le plan directeur régional, qui concerne aussi bien le milieu rural que le milieu urbain ainsi que le parc naturel, instrument plus spécifique du développement en milieu rural, ont vocation de concrétiser à l'avenir le développement régional au Luxembourg.

Au Luxembourg, le développement régional du territoire a fait ses premiers pas avec la création des premiers parcs naturels, sur base de la loi ad hoc

de 1993 : le parc naturel de la Haute-Sûre, créé le 6 avril 1999, et le parc naturel de l'Our, en cours de création, ont depuis lors servi de cadre d'expérimentation. L'outil du plan régional a été conçu sur cette expérience, pour permettre aux communes des différentes régions de définir à la fois leur développement et leur aménagement régional.

## **Le plan directeur régional**

### **➔ *Objet***

L'aménagement des régions qui composent le territoire national fait partie des objectifs de la loi de 1999. Le plan directeur régional en est l'instrument de coordination verticale destiné à préciser et à intégrer par région d'aménagement les options d'aménagement et de développement nationales ainsi que celles définies au niveau communal. Il reflète dès lors les résultats d'un processus de coopération et de concertation à mener entre les communes et les ministères impliqués, en vue d'assurer un développement régional cohérent et équilibré. Le plan directeur régional concerne donc en premier lieu l'occupation du sol en fixant à un niveau intercommunal un cadre de développement territorial. Mais il a également pour vocation d'être un instrument de développement flexible, qui, pour devenir opérationnel, devra combiner de manière judicieuse stratégie et projets concrets, en fonction des forces et faiblesses identifiées par région. Sa concrétisation sera tributaire d'un processus d'apprentissage, d'initiative et de continuité relevant principalement de l'engagement des acteurs locaux et régionaux.

### **➔ *Structure***

Compte tenu de son objet, le plan directeur régional comprend un volet « développement régional » et un volet « occupation du sol ».

Conformément aux objectifs fondamentaux de la loi, le volet « développement régional » définit les objectifs, mesures, instances responsables et instruments à prévoir pour garantir à court, moyen et long terme le développement durable d'une région, sur base d'une analyse détaillée de ses atouts et faiblesses. Il est structuré en fonction des compétences et des instances associées à son processus d'élaboration (ministères, administrations, communes) et il est concrétisé par un programme d'actions annuel.

Dans ce contexte, les propositions émanant du niveau communal (plans de développement, plans verts) sont précisées et intégrées, pour autant qu'elles soient compatibles avec le concept du développement durable en général, avec le programme directeur et avec les plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires. Les mesures à définir sur cette base peuvent avoir une incidence ou bien directe (p.ex. localisation d'une nouvelle infrastructure à caractère régional,...), ou bien indirecte (p.ex. activités culturelles en relation

avec les potentialités régionales) sur le développement spatial de la région en question.

Le volet « occupation du sol » définira un cadre pour l'organisation territoriale et le développement spatial de la région. Pour ce faire, il combinera les mesures, ayant des effets sur l'occupation des sols avec les éléments d'intégration spatiale du programme directeur (système des centres de développement et d'attraction, etc.) et les plans d'aménagement communaux qui devront être mis en cohérence avec ce nouveau cadre régional. Dans la continuité des mesures relatives au développement régional, cet exercice respectera les orientations définies dans la perspective d'un développement durable.

### ➔ *Contenu*

Compte tenu des spécificités régionales et pour garantir une approche complète et comparable, chaque plan régional devra nécessairement comporter un certain nombre de points, ainsi détaillés :

- 60
- analyse atouts-faiblesses-opportunités-menaces de la région,
  - définition du développement durable pour la région, incluant les mesures du plan national pour un développement durable et d'éventuels « Agendas 21 » locaux,
  - développement régional et occupation du sol,
  - projets régionaux prioritaires.

### ➔ *Elaboration*

La loi précise que les projets de plans directeurs régionaux sont élaborés par des groupes de travail mixtes comprenant des représentants des ministères et administrations de l'Etat concernés ainsi que des communes formant la région d'aménagement. Ces groupes de travail constituent la plate-forme de coordination et de coopération qui oriente et accompagne les travaux relatifs à la préparation du projet de plan régional. La participation active des communes n'est donc non seulement recherchée, mais elle est un facteur-clé dans le processus d'établissement du projet de plan régional.

Chaque projet de plan régional ainsi élaboré sera par la suite avisé par les conseils communaux de la région concernée, par le CSAT et par le CIAT. Il fera l'objet d'une déclaration à la Chambre des députés du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, avant d'être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, et après délibération du Conseil de Gouvernement.

En vue d'assurer l'intégration des forces vives régionales et nationales à cette démarche et sans que la loi le prévoit, il est proposé d'engager le processus formel de l'élaboration du plan régional par un processus informel

de conférences régionales associant au débat les syndicats, les chambres professionnelles, les associations de protection de l'environnement, etc. La conférence régionale devient ainsi l'instrument privilégié retenu pour garantir la participation des acteurs régionaux et elle est à ce titre proposée comme instrument permanent, tout au long du travail d'élaboration du plan régional.

### ➔ *Mise en œuvre*

Conformément aux dispositions de la loi, la mise en œuvre des plans directeurs régionaux se fera par le biais de syndicats de communes régionaux, assistés ou non de commissions consultatives constituées de représentants de la société civile, population locale, groupements d'intérêts locaux ou régionaux et associations de droit privé. Consécutivement à la phase de consultation et d'approbation du projet de plan prévue par la loi, la démarche destinée à assurer la mise en œuvre continue des mesures de développement du plan, comprendra nécessairement les étapes suivantes :

- ventilation des mesures proposées selon les priorités et possibilités de financement,
- sur cette base, définition d'un programme d'action pluriannuel,
- approbation de ce programme par le syndicat intercommunal, après avis de la commission consultative,
- sur cette base, élaboration d'une première proposition de plan d'action annuel (mesures prioritaires et plan de financement),
- approbation de ce plan par le comité du syndicat,
- mise en œuvre par les instances compétentes,
- évaluation,
- définition d'un nouveau plan d'action annuel.

61

Quant à la mise en œuvre du volet « occupation du sol », il importe de noter que le plan directeur régional déclaré obligatoire modifie de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec le plan régional. Celui-ci peut être modifié ou révisé, en tout ou en partie, par le biais de la procédure prescrite par la loi pour le premier établissement du plan régional.

### ➔ *Structure d'accompagnement technique*

Si le syndicat intercommunal estime que le plan régional comporte des mesures prioritaires dont la mise en œuvre ne pourra être assurée avec les moyens et ressources existantes, il peut décider de s'adjoindre une structure d'accompagnement technique pour l'aider dans cette tâche.

Il peut également être envisagé, dès la période d'élaboration du plan, et en présence d'une structure porteuse adéquate, de créer des observatoires régionaux (p.ex. ORESUD) ayant pour mission d'assurer la mise en place et la gestion des bases de données régionalisées nécessaires à l'élaboration des

plans régionaux. A l'instar de l'agglomération du PED\*, de telles structures peuvent être par la suite institutionnalisées en qualité de structures d'accompagnement technique, appelées à exécuter les décisions du comité représentant le syndicat régional.

\* actuellement Pôle Européen de Développement

### ***La loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels***

Le parc naturel est un instrument stratégique du développement rural à une échelle intercommunale. En milieu rural, il constitue un instrument supplémentaire pour promouvoir le développement durable des communes dans un cadre environnemental sensible du point de vue écologique.

L'exécution de la loi du 10 août 1993, relative aux parcs naturels, a été confiée au ministère ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire pour souligner le fait qu'elle constitue non seulement un instrument de protection mais aussi un instrument de développement. L'action dans les parcs naturels concrétise une approche globale réalisée conjointement avec les communes et les représentants des ministères directement concernés par le développement des régions rurales (environnement, économie, agriculture, classes moyennes et tourisme, intérieur). Elle vise le développement durable d'une région tant du point de vue économique que culturel (p. ex. par des actions de formation continue ou de conseil), dans le respect des exigences posées par la protection de la nature et de l'environnement et dans le souci d'un usage prudent des ressources.

La création d'un parc naturel est assurée par un groupe de travail mixte Etat – communes et passe par l'élaboration d'une étude préparatoire et d'une étude détaillée avec la participation des acteurs régionaux, qui préfigurent comme partenaires de premier ordre pour concrétiser des projets innovateurs. La structure de gestion qui a pour mission d'initier et de coordonner des projets communs a plus un rôle de promotion et de management régional que d'accompagnement à une planification régionale réglant l'occupation du sol. De fait, il existe une complémentarité objective entre le plan directeur régional, dont le but principal est la réglementation de l'occupation du sol, et le parc naturel dont la structure de gestion assure des missions de promotion et de management régional.

### **1.2.2.3. A l'échelle locale : le plan d'occupation des sols**

L'expérience des dernières années a démontré qu'il convenait de disposer d'un outil spécifique permettant de déterminer une utilisation précise du sol pour une aire délimitée, complémentairement aux directives générales définies par les plans directeurs régionaux et sectoriels. Le plan d'occupation du sol est l'instrument qui permet de cadrer une intervention directe de l'Etat sur un territoire donné, puisqu'il porte sur les parcelles cadastrales d'une aire déterminée à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée. L'utilisation d'un tel instrument pourrait s'avérer nécessaire en cas de non respect par les communes de mesures imposées par les plans directeurs, tel qu'un refus de les transposer ou une transposition seulement partielle dans leurs plans d'aménagement généraux. Mais, les communes étant largement associées lors de l'élaboration des plans régionaux et même consultées pour les plans sectoriels, on peut toutefois espérer que l'application de cet instrument reste l'exception, le bien-fondé des dispositions à intégrer étant d'emblée reconnu.

Les plans d'occupation du sol sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

63

### **I.2.3. Le cadre administratif**

Du point de vue administratif, le territoire du Grand-Duché de Luxembourg est divisé en douze cantons, répartis sur trois districts administratifs, dont les chefs-lieux sont établis à Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher.

- Le district de Luxembourg comprend les quatre cantons de Luxembourg (Luxembourg-Ville et Luxembourg-Campagne), Esch-sur-Alzette, Mersch et Capellen.
- Le district de Diekirch comprend les cinq cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden.
- Le district de Grevenmacher comprend les trois cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

Les douze cantons sont subdivisés à leur tour en 118 communes, Ville de Luxembourg comprise.

Conformément à l'article 109 de la Constitution, la Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. Dans un souci de stabilité administrative, l'article 2 de la constitution précise que les limites administratives, de même que les chefs-lieux des communes et des cantons, ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.

Le tableau qui suit indique, pour chacun des 12 cantons et des 3 districts, le nombre de communes, la superficie ainsi que le nombre d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

| cantons / districts             | nombre de communes | superficie                     | population au 1.1.2002 |
|---------------------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------|
| canton de Luxembourg            | 11                 | 238,46 km <sup>2</sup>         | 126.534 hab.           |
| canton d'Esch-sur-Alzette       | 14                 | 242,77 km <sup>2</sup>         | 135.859 hab.           |
| canton de Mersch                | 11                 | 223,90 km <sup>2</sup>         | 23.570 hab.            |
| canton de Capellen              | 11                 | 199,21 km <sup>2</sup>         | 37.337 hab.            |
| <b>district de Luxembourg</b>   | <b>47</b>          | <b>904,34 km<sup>2</sup></b>   | <b>323.300 hab.</b>    |
| canton de Diekirch              | 13                 | 239,37 km <sup>2</sup>         | 27.029 hab.            |
| canton de Redange               | 10                 | 267,49 km <sup>2</sup>         | 13.849 hab.            |
| canton de Wiltz                 | 11                 | 264,55 km <sup>2</sup>         | 11.788 hab.            |
| canton de Clervaux              | 8                  | 331,75 km <sup>2</sup>         | 12.546 hab.            |
| canton de Vianden               | 3                  | 54,08 km <sup>2</sup>          | 2.920 hab.             |
| <b>district de Diekirch</b>     | <b>45</b>          | <b>1.157,24 km<sup>2</sup></b> | <b>68.132 hab.</b>     |
| canton de Grevenmacher          | 8                  | 211,37 km <sup>2</sup>         | 21.972 hab.            |
| canton de Remich                | 10                 | 127,87 km <sup>2</sup>         | 16.346 hab.            |
| canton d'Echternach             | 8                  | 185,54 km <sup>2</sup>         | 14.300 hab.            |
| <b>district de Grevenmacher</b> | <b>26</b>          | <b>524,78 km<sup>2</sup></b>   | <b>52.618 hab.</b>     |
| <b>GRAND-DUCHE</b>              | <b>118</b>         | <b>2.586,36 km<sup>2</sup></b> | <b>444.050 hab.</b>    |

Compte tenu de la superficie modeste du territoire national et du niveau de population assez faible, force est de constater que le nombre de communes est assez élevé.

En moyenne arithmétique, chaque commune couvre 22 km<sup>2</sup> pour une population de 3.635 habitants; la commune la plus petite, territorialement parlant, est celle de Remich (5,29 km<sup>2</sup>) et la plus vaste, celle de Wincrange (113,36 km<sup>2</sup>); la commune la moins peuplée est celle de Kautenbach (257 hab.) et la plus peuplée celle de Luxembourg-Ville (77.965 hab.).

Le découpage du pays en communes, cantons et districts est un héritage du 19<sup>e</sup> siècle (loi du 24 mars 1843). Le nombre de communes n'a pas toujours été de 118. Il a connu de légères fluctuations au cours de l'histoire du Grand-Duché, puisqu'il est passé de 120 unités en 1839, à 130 en 1891, puis à 118 en 1978.

Depuis la Deuxième Guerre Mondiale, la réduction du nombre de communes résulte des différentes fusions communales que le pays a vécu au cours de la deuxième moitié des années 1970. C'est ainsi que :

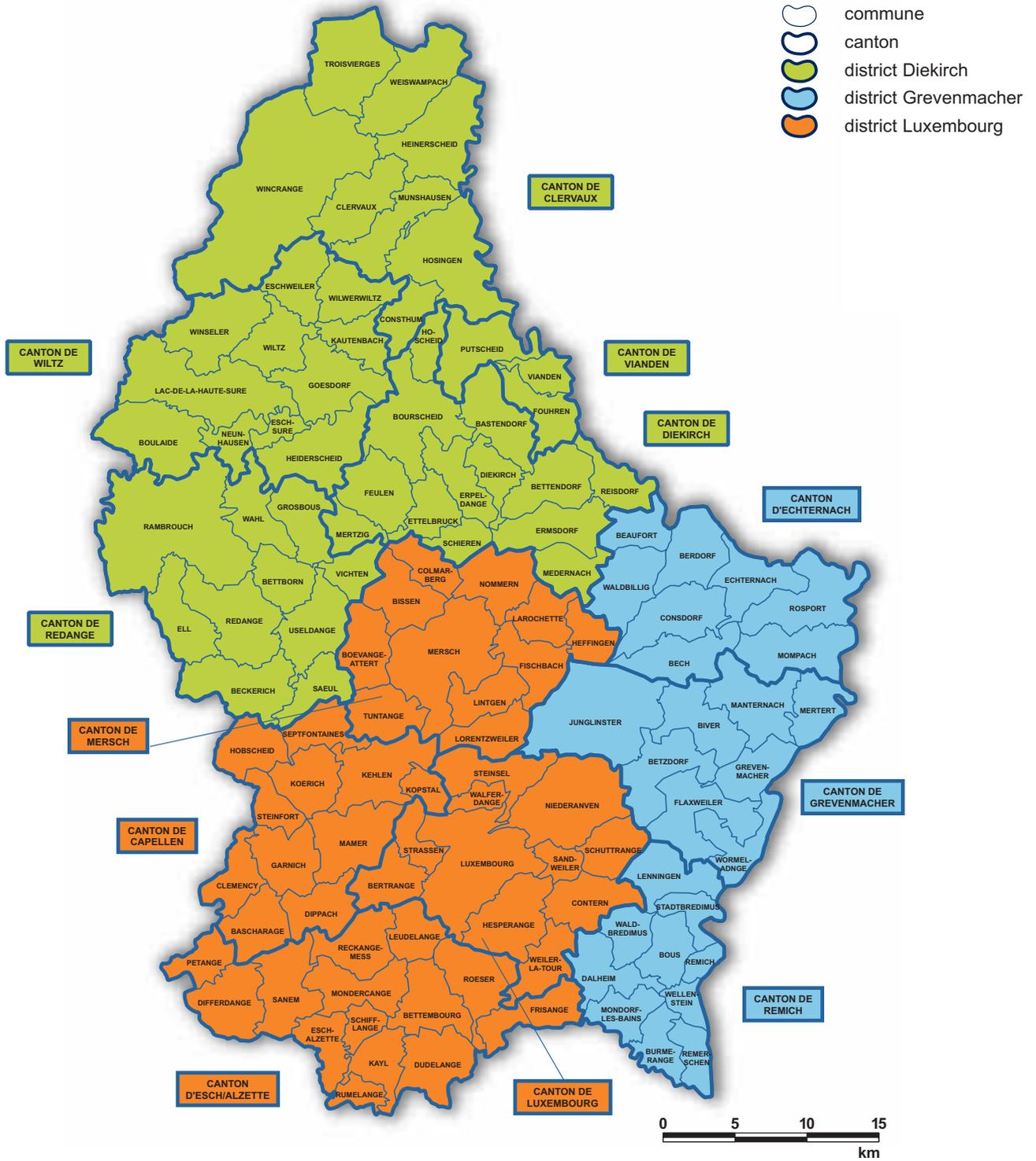
- la commune de Wintrange est issue de la fusion des quatre anciennes communes d'Asselborn, Boevange, Hachiville et Oberwampach (loi du 31 octobre 1977),
- la commune de Rambrouch, de la fusion des quatre anciennes communes d'Arsdorf, Bigonville, Folschette et Perlé (loi du 27 septembre 1978),
- la commune Lac de la Haute-Sûre, de la fusion des deux anciennes communes de Harlange et Mecher (loi du 23 décembre 1978) et
- la commune de Junglinster, de la fusion des deux anciennes communes de Rodembourg et Junglinster (loi du 23 décembre 1978).

Depuis une vingtaine d'années, la question de la fusion communale n'est plus un thème porteur dans les milieux intéressés. Mais on observe actuellement que cette solution de fusion entre communes est en train de réapparaître, notamment en région rurale, non plus comme concept imposé par l'Etat, mais comme démarche volontariste initiée par les communes elles-mêmes.

La carte suivante présente les principales structures administratives du Luxembourg.

# CADRE ADMINISTRATIF

66



## **I.2.4. Le cadre spatial : la typologie de l'espace**

Une subdivision sommaire du territoire national en espaces présentant des caractéristiques communes a été obtenue en appliquant à chaque commune certains critères prédéfinis (densité de population, part des exploitants agricoles dans la population active, etc.). Ce concept ainsi appliqué avait pour but de gommer le caractère particulier de chaque commune et de fournir une esquisse simplifiée du territoire.

Le premier constat qui ressort de l'analyse de cette typologie concerne la classification de l'espace en deux entités standards : les espaces urbains et les espaces ruraux. L'évolution actuelle révèle un certain nombre d'espaces intermédiaires entre ces deux extrêmes et le programme directeur propose en conséquence de distinguer cinq types d'espaces différents, à savoir :

- les espaces très denses,
- les espaces denses,
- les espaces rurbains,
- les espaces ruraux,
- les centres urbains en milieu rural.

Les espaces très denses sont caractérisés par une forte concentration démographique. On y trouve une part importante de la population active et de très bonnes conditions d'accessibilité.

Les espaces denses se situent pour la plupart à proximité des premiers, donc dans la zone d'influence des espaces très denses, auxquels ils sont fortement imbriqués. Leur structure territoriale se caractérise par une densité de population supérieure à la moyenne, mais également par une bonne accessibilité.

Les espaces denses ou très denses correspondent à un tissu à dominante urbaine. Ils forment des ensembles très attractifs qui ont tendance à concentrer le potentiel de développement du pays.

La transition entre les espaces à dominante urbaine et les espaces ruraux est assurée par des ensembles territoriaux intermédiaires, présentant généralement une bonne accessibilité depuis les espaces à dominante urbaine. Une grande partie de la population résidante dans ces ensembles exerce des activités dans les espaces qualifiés de denses et très denses. Il existe de ce fait des imbrications étroites entre ces différents types de territoires. Le pourcentage d'exploitants agricoles dans la population active y est cependant moins élevé que dans les espaces ruraux. Bien que présentant encore beaucoup de caractéristiques propres au milieu rural, certains éléments spécifiques au milieu urbain s'y développent. C'est la raison pour laquelle ils ont été qualifiés d'espaces rurbains.

La difficulté à rattacher ce type d'espaces soit à l'espace rural, soit à l'espace dense en est un trait propre. Leur caractère particulier varie en fonction de leur proximité des espaces à dominante urbaine, cette localisation influant directement sur les fonctions qu'ils remplissent.



68 Dans les espaces ruraux, les conditions de vie sont déterminées par une population moins nombreuse et une offre en services et en emplois comparativement réduite. L'amélioration de cette offre est parfois difficile à justifier, la rentabilité n'étant pas directement assurée.

Les centres urbains en milieu rural exercent un attrait notable sur les aires périphériques qui les entourent. L'importance de cet attrait varie toutefois en fonction de leur distance à la capitale et de l'accessibilité de celle-ci. La densité démographique y est nettement plus élevée que dans le reste de l'espace rural et avoisine celle des espaces denses, conférant à ces localités un caractère urbain.

La carte ci-contre illustre cette typologie de l'espace luxembourgeois.

## TYPOLOGIE DE L'ESPACE

