



CONCLUSIONS DE LA TOURNÉE REGIONALE MINISTERIELLE CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE L'IVL

La tournée régionale et les six séances d'information

Dans le souci d'être à l'écoute des conseils communaux, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a effectué une tournée régionale entre le 13 juin et le 1^{er} octobre 2007 dans les six régions d'aménagement du Grand-Duché de Luxembourg afin d'une part, d'informer les communes sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du concept intégré des transports et du développement spatial IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept*) par le biais des plans sectoriels et d'autre part, de susciter une discussion et un échange constructif en la matière.

Lors des séances d'information de la tournée régionale, la philosophie que sous-tend l'IVL ainsi que ses lignes directrices notamment en ce qui concerne l'élaboration des quatre plans sectoriels « *Transports* », « *Logement* », « *Zones d'activités économiques* » et « *Préservation des grands ensembles paysagers et forestiers* » ont été à nouveau présentées et expliquées.

Ces séances, auxquelles les intéressés ont concouru en poids, ont donné lieu à un dialogue positif et utile entre les parties participantes.

La situation actuelle du Grand-Duché de Luxembourg

Il est à constater que les participants aux séances d'information étaient pleinement conscients de l'importance déterminante que revêt la mise en œuvre du concept IVL dans un Grand-Duché de Luxembourg dont l'attractivité économique ainsi que le développement démographique grandissants nécessitent la mise en place d'une structure spatiale répondant aux principes du développement durable afin de pouvoir garantir à terme un niveau élevé de la qualité de vie.

L'IVL, en tant qu'instrument stratégique, outil de travail pour la coordination et l'intégration des plans sectoriels et cadre pour les planifications aux niveaux régional et communal, répond précisément à cette ambition.

- Economie

Eu égard au contexte économique luxembourgeois actuel et aux prévisions de croissance économique qui dépassent celles communément partagées et acceptées ces dernières années, la nécessité de la mise en œuvre de la structure spatiale préconisée par le concept IVL demeure pertinemment indispensable.

- Démographie

Les prévisions démographiques pour le Luxembourg annoncent une hausse de la population luxembourgeoise conséquente. Dans ce contexte, il est à relever que les communes qui ne sont pas inscrites sur la liste des communes prioritaires de l'IVL connaissent une croissance démographique de 2 à 3 fois supérieure à celles y retenues.



- Marché de l'emploi

Le pays se trouve actuellement dans le « *Pendlerszenario* » qui - à cause de trajets plus longs et d'émissions de CO2 plus importantes - est le moins durable des deux scénarios analysés par l'IVL (le deuxième étant le « *Einwohnerszenario* »). Le nombre de travailleurs frontaliers au Luxembourg est grandissant et a dépassé au troisième trimestre 2007 la barre des 138.000 salariés.

- Logement

En matière de construction de nouveaux logements, le pays se trouve nettement en-deçà des 3.600 à 3.800 logements annuels prévus, au vu des récentes évolutions économiques et démographiques, dans le cadre du « *Einwohnerszenario* » En effet, le pays est actuellement en mesure de n'en construire que 3.000 par an.

La situation socio-économique actuelle nécessite clairement des actions et des planifications intégratives. Il est ainsi indispensable de prendre en considération ces aspects dans la mise en œuvre des plans sectoriels et dans la définition des actions à mener.

Ces actions ne doivent absolument pas être perçues comme des restrictions dans la liberté d'action et de manœuvre tant communale que ministérielle mais constituent une nécessité pour assurer un niveau élevé de qualité de vie à moyen et long terme.

Les réflexions concernant la mise en œuvre de mesures concrètes afin de garantir un développement spatial durable au Grand-Duché de Luxembourg ne doivent pas s'arrêter aux frontières nationales. Même si lors de l'élaboration de l'IVL l'aspect transfrontalier n'a pas pu être pleinement pris en considération, il est essentiel de rechercher des concertations avec les entités voisines membres de la coopération transfrontalière au sein de la Grande Région.

L'examen de la situation socio-économique luxembourgeoise et la prise en considération de ses répercussions sur l'avenir du Grand-Duché de Luxembourg, nécessitent des actions concrètes et durables et ce dans le respect de l'IVL et des plans sectoriels. Cette prise de conscience est nécessaire afin de mieux pouvoir prévenir à l'avenir des cas de figure semblables à celui actuellement en discussion à Wickrange.

Les quatre plans sectoriels

- Principes

L'IVL, en tant que concept de planification non contraignant, est destiné à concrétiser et à mettre en œuvre les objectifs du Programme Directeur ainsi que de coordonner les plans sectoriels. Par contre, les plans sectoriels sont contraignants puisque déclarés obligatoires par le biais d'un règlement grand-ducal et ont comme but de mettre en œuvre de manière réglementaire l'IVL. Le caractère non contraignant de l'IVL est donc compensé par les plans sectoriels.

Les buts et la philosophie que sous tend l'élaboration, la formulation des priorités spatiales et la mise en place des plans sectoriels sont multiples :

- permettent la mise en place d'un cadre réglementaire en matière de planification étatique et communale ;
- rendent nécessaire la conformité des plans d'aménagement généraux (PAG) des communes avec le plan directeur sectoriel ;



- établissent un cadre normatif de règles et de lignes directrices en matière de questions d'intérêt national ;
 - encouragent un accroissement de l'efficacité de la planification spatiale luxembourgeoise synonyme également d'une plus grande sécurité de planification (« *Planungssicherheit* »).
- Etat d'avancement

Il est concevable que les travaux interministériels concernant les projets de plans sectoriels soient clôturés pour l'été 2008 afin d'entamer les procédures légales prévues.

□ Plan sectoriel Grands ensembles paysagers et forestiers (PSGPF)

Face au développement démographique du Grand-Duché de Luxembourg, ce plan sectoriel revêt deux aspects essentiels :

- la nature / le paysage en tant que ressource et espace de vie pour la biodiversité ;
- la nature / le paysage en tant que facteur clé pour la qualité de vie.

Le plan sectoriel se base sur quatre piliers majeurs :

- 1 – la protection des espèces et de leurs habitats (« *Arten- und Biotopschutz* ») ;
- 2 – la dimension culturelle des paysages (« *Kulturlandschaft und Landschaftsbild* ») ;
- 3 – la fonction récréative des paysages (« *landschaftsgebundene Naherholung* ») ;
- 4 – la coordination entre le développement des agglomérations et le maintien de coupures vertes.

Le but essentiel étant de définir de façon cohérente les grands ensembles paysagers afin de prendre les mesures de protection et les orientations de planification adéquates afin de leur garantir un développement durable.

Dans ce contexte, le plan sectoriel est un apport pour la mise en œuvre de la convention européenne du paysage ratifiée par la Chambre des Députés en 2006.

□ Plan sectoriel Transports (PST)

Le plan sectoriel aborde les infrastructures de transports existantes et à planifier afin de garantir un développement durable de l'ensemble du territoire luxembourgeois dont un des enjeux majeurs, en conformité avec le concept IVL, concerne le doublement du modal-split.

Basé sur la législation concernant la planification territoriale, le plan sectoriel traite tous les éléments ayant directement ou indirectement des conséquences spatiales, sans pouvoir légalement donner une réponse à tous les détails qui se posent en matière de planification des transports (ex : prix, horaires,...).



Dans ce contexte, le plan sectoriel définit des corridors pour les infrastructures ferroviaires et routières à réaliser et en établit des priorités. De plus, il a pour but de donner une base solide à la gestion intercommunale des places de stationnement (« *Parkraummanagement* ») afin d'éviter que les communes ne se trouvent dans des situations de concurrence nuisibles pour offrir un maximum de parkings aux investisseurs potentiels, ce qui portera préjudice aux efforts déployés pour promouvoir davantage l'usage des transports publics en commun.

Les deux autres plans sectoriels ci-dessous ont pour but de mettre en place des mesures pour renforcer activement les endroits stratégiques d'un développement spatial cohérent définis par l'IVL de manière à promouvoir à terme une organisation plus efficace des transports en commun sur base d'une nouvelle urbanité. C'est précisément afin d'éviter des situations de déséquilibre néfastes entre les milieux urbains et les milieux ruraux que les plans sectoriels *Logement* et *Zones d'activités économiques* jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre du concept IVL et des principes retenus par le Programme directeur.

□ *Plan sectoriel Logement (PSL)*

Il s'agit de garantir la construction de logements en nombre suffisant et de fixer des valeurs de référence pour cadrer la croissance de chaque commune. Cette approche permet de préciser le rôle de la commune dans le contexte national afin d'éviter à long terme que les communes, qui ne satisfont pas aux conditions optimales en matière d'infrastructures et de connexion à un réseau de transports en commun efficient, ne connaissent une croissance trop rapide.

Il importe donc de mettre en place un développement équilibré entre les centres importants ainsi qu'entre les espaces urbains et les espaces ruraux. Il est prévu d'intégrer une telle différenciation spatiale également dans le système des primes en matière de logement.

□ *Plan sectoriel Zones d'activités économiques (PSZAE)*

Il s'agit de garantir la mise en place d'une plus grande coordination afin de promouvoir une meilleure utilisation spatiale ainsi qu'une gestion intercommunale respectivement régionale des zones envisagées.

D'après l'inventaire établi, il apparaît qu'il existe encore des réserves en terrain non négligeables synonymes de création de nouveaux emplois. Cependant, beaucoup de ces zones ne se trouvent pas sur le marché et lorsqu'elles sont mises sur le marché, les prix demandés sont tels que les principaux intéressés - les petites et moyennes entreprises ainsi que celles issues de l'artisanat - ne peuvent se permettre leur acquisition.

Le plan sectoriel a pour but de fixer un cadre précis afin de compléter l'armature actuelle des zones d'activités économiques existantes tout en veillant à une répartition spatiale équilibrée et adéquate.

Enfin, il s'agit également d'y définir des critères spatiaux pour l'établissement de grandes surfaces commerciales.



Le cas de Wickrange

Le projet de Wickrange se prête fort bien pour illustrer les incohérences qui peuvent avoir lieu entre la pratique des acteurs locaux et les principes théoriques qui sous-tendent les efforts menés par l'aménagement du territoire en vue d'un développement spatial cohérent.

Eu égard aux réactions et commentaires récents concernant le projet de Wickrange, il y a lieu de rappeler plusieurs faits :

- le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire n'a pas été officiellement saisi en ce qui concerne le projet de Wickrange ;
- la commission d'aménagement, selon une pratique usuelle, a été saisie pour donner un avis informel sur le projet, un avis qui a été transmis à la commune concernée ;
- la question se pose d'ailleurs si le ministère sera dans le futur officiellement saisi car depuis les années 90, un zonage avec des prescriptions dimensionnelles à respecter, existe légalement dans le PAG de la commune de Reckange ;
- même si le concept initial de cette zone était l'extension d'une entreprise d'artisanat, la définition de la zone en question permet également la localisation d'activités de commerce ;
- tout projet élaboré par une commune, des investisseurs et des promoteurs étant conforme à un PAG ne peut être légalement contesté ;
- tout projet dépassant le cadre fixé par le PAG (p.ex. densité,...) rend d'abord nécessaire une modification du PAG avant de pouvoir être réalisé
- si le projet prévu à Wickrange dépasse le cadre fixé par le PAG une modification du PAG s'impose et c'est dans ce contexte que des critères d'aménagement du territoire définis par le Programme Directeur de 2003 doivent être pris en considération, aussi bien dans l'avis de la Commission d'aménagement que dans l'approbation ministérielle qui vient en phase finale de la procédure prévue par la loi de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Le projet de Wickrange démontre qu'il est impératif de disposer de plans sectoriels contraignants afin de garantir un développement spatial cohérent et durable. Outre le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, d'autres acteurs se trouvent dans la responsabilité de pourvoir à cette nouvelle politique spatiale dont font bien évidemment partie les communes.

Ainsi, dans le cadre de l'autonomie communale et des responsabilités qui en découlent, les communes peuvent décider à tout moment si elles acceptent de promouvoir activement des projets ou si elles ne le font pas. Cette prise de responsabilité est d'autant plus importante et nécessaire que les lois de 1999 concernant l'aménagement du territoire et de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain mettent clairement en évidence que le Programme Directeur oriente les démarches et décisions non seulement du Gouvernement, mais également des pouvoirs locaux.

Aussi bien le Programme Directeur que le concept IVL préconisent une organisation spatiale qui se base sur une localisation de projets de développement d'une certaine envergure dans des zones disposant du potentiel pour y assurer un développement urbain multifonctionnel tout en garantissant dès le départ des connexions efficaces au réseau du transport public. Wickrange ne remplit pas ses critères. La localité se trouve dans une zone-tampon à caractère rural entre des grandes agglomérations et ne constitue selon le Programme Directeur pas un centre d'attraction à promouvoir, mais un espace pour lequel l'aménagement du territoire envisage un développement modéré.

D'un point de vue aménagement du territoire, le projet en discussion à Wickrange pourrait donc s'intégrer dans un espace urbain dans le cadre d'un projet de développement urbain intégré.



L'aspect transfrontalier

Se trouvant au cœur, de la Grande Région dont il est par ailleurs aussi bien le moteur économique du fait de son dynamisme que le moteur politique en tant que seul Etat souverain de la coopération institutionnelle, le Grand-Duché de Luxembourg doit indiscutablement renforcer ses relations tant bilatérales que multilatérales avec les autres entités partenaires en matière de développement et de planification territoriaux.

Le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire souhaite ainsi développer une plus grande concertation bilatérale avec les régions voisines afin de mettre en place des mesures visant à aborder en commun les défis auxquels non seulement le Luxembourg est confronté mais aussi les territoires limitrophes les plus proches de la frontière (dans les domaines du logement, des transports, des zones d'activités économiques,...).

Le renforcement de la coopération en la matière peut se faire d'une part, par le biais du nouvel instrument juridique GECT (Groupement européen de coopération territoriale) mis récemment en place par la Commission européenne ayant pour objectif de faciliter la coopération transfrontalière, internationale et/ou interrégionale entre les autorités régionales et locales et d'autre part, par le biais du programme communautaire INTERREG IV 2007-2013.

Dans le cadre du programme INTERREG, les entités partenaires ont élaboré conjointement un programme transfrontalier de coopération territoriale européenne « Grande Région » pour la période 2007-2013 dont les projets seront gérés par le secrétariat technique conjoint prochainement mis en place au sein de la Maison de la Grande Région.

Dans le cadre de la présidence du 11^e Sommet de la Grande Région à assurer par le Luxembourg à partir du 1^{er} février 2008 pour une durée de 18 mois, la thématique de la planification spatiale concertée dans la Grande Région se trouvera au centre des préoccupations.

Les zones de coopération

Des coopérations exemplaires existent entre les ministères et les communes qu'il s'agit de renforcer et de développer afin de prendre les décisions qui s'imposent sur base des travaux techniques menés.

- Nordstad

Il est envisagé de créer une Communauté urbaine composée des six communes concernées ainsi qu'une société de développement en vue d'aborder de façon efficiente les défis d'un développement urbain intégratif de l'axe central Ettelbruck-Diekirch.

- Agglomération du Sud-Ouest de la Ville de Luxembourg

La concertation intercommunale entre la Ville de Luxembourg et les communes de Bertrange, Hesperange, Leudelange et Strassen avec le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a permis de développer diverses mesures en vue de favoriser un développement coordonné et intégratif du Sud-Ouest de l'agglomération de la Ville de Luxembourg.

Parmi ces mesures, il est à noter la mise en place d'un management intercommunal des places de stationnement (« *Parkraummanagement* ») ainsi que l'élaboration de priorités précises en matière de développement urbain et des infrastructures de transports y liées.



La révision de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Une révision de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire s'impose en vue de garantir une meilleure mise en œuvre des mesures entamées par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

Une telle révision ne doit cependant pas modifier la philosophie que sous-tend la loi. Elle doit pouvoir à une meilleure opérationnalité et à une plus grande maniabilité des dispositions légales suite aux expériences encourues ces dernières années forcément inconnues lors de son élaboration.

* * *

Conclusions

Les débats récents concernant Wickrange ainsi que les liaisons ferroviaires dans la Nordstad démontrent que le concept IVL a été incorrectement utilisé à des fins de présentations elles-mêmes techniquement fausses.

Eu égard au développement socio-économique du pays, de telles situations sont inopportunes et ne contribuent nullement au bon déroulement de cette démarche difficile et complexe de mise en œuvre de l'IVL et des quatre plans sectoriels.

Dans ce contexte, il est navrant de se référer à chaque occasion à l'ancien système de planification dépourvu de plans contraignants et réglementaires alors que la transition vers un nouveau système bien encadré et avec des instruments de planification structurés et à base légale est en cours.

En effet, malgré la complexité et la difficulté de la mise en œuvre de l'IVL, il est à souligner que la procédure est en bonne voie avec des premiers résultats positifs et concluants.

Il importe au Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire de prendre la responsabilité politique nécessaire qu'imposent la réglementation et la mise en œuvre des planifications en cours. Cependant, il est important de souligner que cette responsabilité incombe non seulement au Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire mais également aux autres ministères partenaires ainsi qu'aux communes.



Références

- **PROGRAMME DIRECTEUR**
http://www.miat.public.lu/amenagement_territoire/planification_nationale/programme_directeur/index.html
- **PLAN SECTORIEL TRANSPORTS**
http://www.miat.public.lu/amenagement_territoire/planification_nationale/plans_sectoriels/transports/index.html
- **PLAN SECTORIEL LOGEMENT**
http://www.miat.public.lu/amenagement_territoire/planification_nationale/plans_sectoriels/logement/index.html
- **PLAN SECTORIEL ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES**
http://www.miat.public.lu/amenagement_territoire/planification_nationale/plans_sectoriels/zones_activites_economiques/index.html
- **PLAN SECTORIEL GRANDS ENSEMBLES PAYSAGERS ET FORESTIERS**
http://www.miat.public.lu/amenagement_territoire/planification_nationale/plans_sectoriels/ensembles_paysagers/index.html
- **IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept*)**
<http://www.ivl.public.lu/>
- **GRANDE REGION**
<http://www.granderegion.net>
- **GECT (*Groupement européen de coopération territoriale*)**
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/g24235.htm>
http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Regulation&an_doc=2006&nu_doc=1082
- **PROGRAMME TRANSFRONTALIER DE COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE 2007-2013 GRANDE REGION (INTERREG IVA)**
http://www.mi.etat.lu/MAT/Interreg/InterregIVA_actual.htm
- **NORDSTAD**
http://www.miat.public.lu/amenagement_territoire/planification_regionale/nordstad/index.html
<http://www.nordstad.lu/>
- **AGGLOMERATION DU SUD-OUEST DE LA VILLE DE LUXEMBOURG**
http://www.miat.public.lu/amenagement_territoire/planification_regionale/agglo_so_luxembourg/index.html
- **LOI MODIFIEE DU 21 MAI 1999 CONCERNANT L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**
http://www.miat.public.lu/legislation/amenagement_territoire/index.html
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1999/0610306/index.html>