



04

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE & DÉVELOPPEMENT URBAIN

DE LA REVALORISATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

VERS UN DÉVELOPPEMENT DYNAMIQUE DURABLE

DES VILLAGES ET DES VILLES



OÙ EN SOMMES NOUS ?

Ces dernières années, l'aménagement du territoire était en fait un „tigre édenté“. Le développement du Luxembourg ne s'est en aucun cas fait de manière „harmonieuse“, comme le prévoient les différents concepts de l'aménagement du territoire.

Le nouveau projet de „Programme directeur“ de l'aménagement du territoire doit maintenant changer cette situation. Selon le Mouvement Ecologique, celui-ci contient d'importantes nouveautés bienvenues.

Mais l'aménagement du territoire ne sera vraiment efficace que lorsque les questions fondamentales auront été clarifiées : Comment s'articulent la planification nationale et l'autonomie communale ? La croissance prévue du Luxembourg est-elle justifiable du point de vue de l'aménagement du territoire et de la durabilité ? Quelle est l'importance de l'aménagement du territoire par rapport aux politiques sectorielles ? Qu'en est-il de l'obligation sociale de la propriété privée ? ...

Un débat honnête doit avoir lieu sur ces questions et d'autres questions essentielles, afin que l'aménagement du territoire se voie enfin attribuer le rôle de coordination nécessaire dans le développement territorial.

01

LES CONSÉQUENCES À MOYEN TERME DE LA CROISSANCE EN UNE SEULE FOIS CALCULER UN TEST DE RESISTANCE - OPÉRALITÉ DU PROGRAMME DE PLANIFICATION DES TERRITOIRES (PDAT)

Le projet de nouveau „Programme directeur de l'aménagement du territoire“ (PDAT) se base sur les prévisions de croissance du STATEC, tant en ce qui concerne l'évolution du produit national brut que celle du nombre d'habitants („croissance élevée“ de 4,5 % / an). Toutefois, cette évolution n'est pas remise en question, mais on cherche plutôt des moyens de l'accompagner au niveau de l'aménagement du territoire.

Le Mouvement Ecologique estime toutefois que l'on n'a pas examiné de manière satisfaisante dans quelle mesure les lignes directrices du plan, qui sont pourtant les bienvenues, ont une chance réaliste d'être mises en œuvre dans le cadre temporel indiqué (2035) si la croissance continue à être effrénée, et quelles seraient les conséquences de cette croissance.

Les lignes directrices centrales du programme peuvent-elles réellement être mises en œuvre concrètement, comme par exemple la concentration de l'urbanisation dans des „lieux centraux“ au lieu d'un mitage diffus du territoire, la limitation de l'utilisation des sols et une planification transfrontalière renforcée ?

Le Mouvement Ecologique attend les initiatives suivantes de la part de l'Etat :

- > Les **conséquences potentielles de la croissance économique et démographique** devraient être évaluées sous la forme d'un „test de résistance“ (horizon 2035), y compris au niveau régional. Ceci en ce qui concerne les habitats naturels, les conséquences pour l'approvisionnement en eau potable et en énergie, les capacités d'épuration des eaux usées, les infrastructures supplémentaires, etc. ainsi que l'objectif à moyen terme d'une consommation „nette zéro“ de surfaces.
- > Parallèlement, il convient d'établir **une liste concrète des instruments** nécessaires pour mettre en pratique les lignes directrices du programme d'aménagement du territoire. Il s'agit de recenser aussi bien les conditions juridiques, structurelles que politiques. Une telle démarche est indispensable pour déterminer si le programme d'aménagement du territoire a (ou non) de réelles chances d'être mis en œuvre.
- > Sur ces bases, il faudrait
 - d'une part, déterminer si les **prévisions de croissance seraient „gérables“ du point de vue de l'aménagement du territoire** et si elles ne vont pas à l'encontre d'un développement durable au niveau spatial / naturel ;
 - et d'autre part, lancer un débat **national sur les questions d'avenir** et notamment sur les **questions clés de l'aménagement du territoire**. Ceci dans un cadre institutionnel, avec les communes, les acteurs de la société civile et les citoyens intéressés.

02

LES STATUTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE VALORISER - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE INSCRIRE DANS LA CONSTITUTION

> Revalorisation structurelle du ministère de l'Aménagement du territoire : un changement de paradigme

Dans la pratique politique, le ministère de l'Aménagement du territoire n'a qu'un rôle très limité par rapport aux ministères sectoriels, contrairement à sa mission légale.

Afin de renforcer son importance politique et structurelle, la compétence pour le développement rural („développement rural“ - actuellement rattaché au ministère de l'Agriculture) ou pour la grande région („grande région“ - actuellement partie intégrante du ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région) devrait être placée sous la responsabilité du ministère de l'Aménagement du territoire.

> Inscrire l'aménagement du territoire dans la Constitution

Le droit de propriété est ancré dans la Constitution - mais pas l'obligation sociale de la propriété privée. Si l'on veut que l'aménagement du territoire puisse - dans l'intérêt général - piloter et accompagner le développement du pays sur la base d'un modèle ancré dans la loi, il est indispensable de le valoriser, y compris par rapport à d'autres intérêts sociaux.

Il est temps d'accorder cette importance à l'aménagement du territoire, afin qu'il ne reste pas subordonné au droit de propriété et à d'autres objectifs, tels que l'autonomie des communes. C'est surtout l'interaction avec cette dernière qui doit être clarifiée. En se basant sur les expériences faites à l'étranger, l'exigence d'un aménagement durable du territoire devrait être ancrée dans la Constitution.



03

L'ASPECT JURIDIQUE ET POLITIQUE LA VALEUR DU PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE CLARIFIER LE PROGRAMME DANS LA PRATIQUE

Au moment de la rédaction de la présente publication, le programme d'aménagement du territoire est disponible sous forme de projet.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Mouvement Ecologique soutient de nombreuses orientations qui ne sont donc plus citées séparément, telles que la définition de lieux centraux (d'importance européenne, nationale et régionale), la reconversion de friches industrielles, la mixité des fonctions, le concept de „maillages bleus, verts et jaunes“.

Il est difficile de prévoir à quoi ressemblera la version finale des orientations et si elle sera adoptée avant la fin de la législature 2018-2023. En principe, le Mouvement Ecologique est convaincu - comme mentionné ci-dessus - que le programme de l'aménagement du territoire est un document très précieux qui devrait en grande partie servir de ligne directrice pour la planification nationale et communale. En conséquence, il devrait :

- > son **adoption** soit assurée, même avec diverses optimisations ;
- > la question de sa **valeur juridique par rapport aux projets de planification nationaux et communaux doit être clarifiée**. Si des éléments centraux n'ont actuellement pas de caractère contraignant ou ne doivent pas en avoir, le cadre juridique manquant devrait être créé sans délai ;
- > **régler l'interaction entre l'aménagement du territoire et l'autonomie communale** : selon le Mouvement Ecologique, la définition d'objectifs nationaux pour le développement du pays est d'une importance capitale et devrait en principe primer sur l'autonomie communale dans un cadre juridiquement défini et être soutenue par des instruments et des processus adéquats. Bien entendu, il convient d'une part de discuter démocratiquement des objectifs de l'aménagement du territoire en amont et d'autre part de trouver une voie médiane appropriée. Le débat sur la manière dont cela peut être organisé n'a que trop tardé. Le cas échéant, il devrait également déboucher sur des modifications législatives.
- > Une **plate-forme d'échange avec les ministères sectoriels et les acteurs communaux** doit être créée afin d'accompagner étroitement la mise en œuvre du programme directeur de l'aménagement du territoire au niveau régional et communal et de garantir sa mise en œuvre. Les documents centraux y afférents devraient également être mis à la disposition du public intéressé.

04

LES RÉGIONS FRONTALIÈRES, UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RENFORCER DANS TOUS LES DOMAINES POLITIQUE INSCRIRE

Dans le cadre du projet de nouveau programme d'aménagement du territoire, les régions frontalières ont enfin été davantage prises en compte que les années précédentes par le biais des „aires fonctionnelles transfrontalières“.

Dans la pratique, il reste toutefois un long chemin à parcourir pour parvenir à une planification et à une pratique transfrontalières réelles. Pour que ces espaces frontaliers dits fonctionnels représentent dans leur ensemble plus qu'une somme de mouvements pendulaires en direction du Luxembourg (qu'il s'agirait de maîtriser), l'une des priorités de la prochaine législature devrait être d'éliminer les obstacles existants dans le sens d'une conception politique plus globale (entre autres de nature juridique ou fiscale).

Les mesures suivantes peuvent y contribuer :

- > **Réalisation de concepts de développement régionaux en collaboration avec les régions frontalières respectives** (développement de l'habitat, mobilité, protection de la nature et du paysage ainsi que zones d'activités et de loisirs...), qui tiennent davantage compte des planifications nationales et communales (des communes proches de la frontière) ;
- > **Implication concrète des acteurs de la région frontalière fonctionnelle redéfinie dans tous les processus de planification pertinents** : Directives de l'aménagement du territoire, plans sectoriels, stratégie pour une mobilité durable (stratégie Modu).... ;
- > **Développement d'un système de compensation transparent pour les différentes régions frontalières** (p. ex. participation à la réalisation d'infrastructures ou compensations financières directes pour l'utilisation de services publics par les navetteurs dans leurs communes d'origine) ;
- > **Soutenir la coopération transfrontalière des organisations de la société civile**, car celles-ci peuvent rassembler les gens, réaliser des projets concrets et ainsi donner vie à la Grande Région. Ceci entre autres dans le domaine culturel ou écologique ;
- > **Encouragement renforcé de la coopération régionale dans les différents domaines politiques** : par le soutien financier de projets communs, éventuellement par l'aide logistique à la mise en place de structures. Il semble également judicieux de mettre en place des réseaux transfrontaliers pour renforcer la coopération entre les entreprises de certains secteurs économiques, d'analyser la complémentarité éventuelle des zones d'activités dans certaines zones frontalières ou de créer des zones d'activités transfrontalières, notamment en vue de réduire les mouvements pendulaires. Pour ce faire, il est nécessaire de clarifier les conditions fiscales, de travail et autres ;
- > **Etendre les initiatives nationales au niveau de la Grande Région**, comme par exemple l'offre de conseil de la centrale de mobilité, etc.

05

PLANIFICATION DES SITES DE L'ÉTAT LES INSTITUTIONS DANS LE RESPECT DES LIGNES DIRECTRICES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ces dernières années, l'implantation d'infrastructures publiques s'est faite en partie sans tenir compte des lignes directrices de l'aménagement du territoire (entre autres en dehors des lieux dits centraux).

C'est pourquoi, pour les projets communaux et nationaux, les promoteurs devraient, comme le propose le projet de programme d'aménagement du territoire, faire la preuve de leur prise en compte à un stade précoce de la planification. Cela se fera notamment dans le cadre du „contrôle de durabilité“ des décisions gouvernementales, qui a été annoncé mais qui n'a toujours pas été présenté.

06

UNE RÉFORME DES FINANCES LOCALES ET DE LA PRATIQUE DE SUBVENTION DE LA PART DE MINISTÈRES SECTORIELS DU POINT DE VUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le nombre d'habitants d'une commune constitue un élément important (65%) du „Fonds communal de dotation financière“ pour l'attribution de la dotation financière. Même si l'importance du nombre d'habitants a été réduite lors de la réforme des finances communales, il continue à jouer un rôle trop important.

Le système actuel entraînant une urbanisation diffuse, en particulier dans les régions rurales mais aussi dans les zones périurbaines, un changement radical de mentalité s'impose.

- > Dans le cadre d'une réforme des finances communales, il faudrait viser en priorité un **renforcement des „lieux centraux“** en rapport avec leur rôle spécifique et, en conséquence, un frein aux développements contraires dans d'autres localités / communes.
- > Cela ne doit pas avoir d'effets négatifs sur les autres **communes (dites endogènes)**. C'est pourquoi un système de compensation devrait être mis en place pour ces communes, selon des critères à définir en fonction de leur rôle spécifique et des particularités de leur caractère.
- > Aux yeux du Mouvement Ecologique, il est nécessaire que **la politique de subvention des ministères sectoriels** (entre autres dans le domaine des plans quinquennaux) pour les projets d'infrastructure collective au niveau communal tienne compte des lignes directrices de l'aménagement du territoire et se concentre en particulier sur les localités centrales.

07

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE COMME CADRE POUR CONCEVOIR LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL - ADAPTER LES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS PRESCRIRE DES PLAN D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAG)

Les directives de l'aménagement du territoire doivent à l'avenir constituer les lignes directrices décisives pour le développement communal au niveau communal (entre autres en ce qui concerne les plans d'occupation des sols, les plans partiels d'aménagement ou les investissements publics). Il doit en être de même pour les ministères sectoriels en ce qui concerne les projets communaux. Par exemple, pour le ministère de l'Intérieur, en tant qu'"autorité de tutelle" des communes, entre autres dans le domaine du développement de l'habitat. L'intégration des aspects de l'aménagement du territoire dans la planification communale est en outre indispensable pour garantir une planification régionale cohérente.

Les propositions du Mouvement Ecologique en particulier :

- > Il convient d'**analyser** quels instruments de **contrôle supplémentaires (de nature législative ou financière)** sont nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs de l'aménagement du territoire au niveau communal. Il faudrait travailler de manière très déterminée à leur mise en œuvre.
- > Toutes les communes doivent, conformément à la loi, analyser 6 ans après l'**entrée en vigueur de leur nouveau plan général d'aménagement (PAG)** s'il existe un certain besoin de réforme au niveau de leur PAG. Il devrait être obligatoire pour les communes- par le biais d'une **modification de la loi relative à l'aménagement communal et au développement urbain - d'analyser**, dans le cadre de cette analyse, la conformité du PAG avec le nouveau programme de l'aménagement du territoire, par exemple en ce qui concerne les densités de construction, le coefficient d'imperméabilisation, l'extension de l'urbanisation (PAP NQ) sur les terres agricoles indiquée dans le PAG, etc. Si ce n'est pas le cas, il appartient aux communes de réviser impérativement le PAG dans ce(s) domaine(s). „**TDR**" (**Transferable Development Rights**) représentent un nouvel instrument, pour ainsi dire des „droits à bâtir négociables", pour la gestion de l'urbanisation, qui utilise les mécanismes du marché en complément ou à la place de la planification urbaine classique. Au lieu de délimiter deux zones, la commune peut ainsi définir une seule zone dite TDR, à l'intérieur de laquelle s'applique par exemple une limite de hauteur uniforme, qui peut toutefois être dépassée si les propriétaires fonciers „achètent" des droits de construction à d'autres propriétaires dans la zone, qui s'engagent en contrepartie de manière durable à descendre en dessous de la limite de hauteur correspondante. Ce modèle, qui a été présenté dans le cadre du projet „Luxembourg in transition", devrait être examiné à l'aide d'études de cas quant à ses aspects juridiques et pratiques et, le cas échéant, être mis en œuvre.
- > La **composition actuelle de la „commission d'aménagement" du ministère de l'Intérieur** devrait être repensée. Même si les

représentants du ministère de l'Intérieur tiennent certainement compte des aspects de l'aménagement du territoire dans leurs prises de position, la représentation active du ministère de l'Aménagement du territoire au sein d'un tel organe constitue une valeur ajoutée ; la disposition actuelle de la loi Omnibus devrait donc être abrogée.

- > Enfin, la question se pose de savoir si les **aspects de l'aménagement du territoire ne devraient pas être davantage ancrés en tant que ligne directrice dans le cadre du „pacte logement 2.0"** (ce n'est en effet pas explicitement le cas actuellement).

08

DÉCENTRALISATION DES POSTES DE TRAVAIL DANS LE SENS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Mouvement Ecologique n'aborde plus explicitement toutes les lignes directrices de l'aménagement du territoire. L'importance de la décentralisation et de la garantie d'une mixité de l'urbanisation au sein des localités ainsi que l'empêchement de nouveaux „centres commerciaux" à l'extérieur sont toutefois explicitement soulignés.

Dans ce sens, le plan directeur actuel de l'aménagement du territoire de 2003 a déjà fixé comme objectif principal la décentralisation des services ou des administrations publiques afin de rapprocher les fonctions d'habitation, de travail et de loisirs. Force est de constater qu'à l'exception du projet Belval dans le sud du Luxembourg, la décentralisation des emplois et des services dans les autres régions du pays n'a eu lieu que de manière limitée dans la pratique.

Des pistes d'action concrètes devraient être élaborées et mises en œuvre dans ce domaine :

- > La question de la **répartition des emplois** dans la région frontalière fonctionnelle et les **aspects fiscaux** qui y sont liés devraient avoir la priorité absolue ;
- > **réunir le travail, les loisirs et l'habitat** doit être une priorité lors de l'aménagement de nouveaux quartiers et de la reconversion des friches industrielles (p. ex. Metzschmelz à Esch/Schiffange)
- > La **mixité dans le développement urbain** ne doit pas seulement être envisagée à grande échelle, c'est-à-dire dans le cadre de grands projets ou de nouvelles constructions, mais aussi à petite échelle dans le parc immobilier existant et dans les projets de construction de taille moyenne.

09

RÉVISION DES PROGRAMMES EXISTANTS PROGRAMMES DE SOUTIEN SELON DES CRITÈRES RÉGIONAUX - CRÉATION D'UN FONDS POUR LES PROJETS RÉGIONAUX

Le Mouvement Ecologique reste convaincu qu'un développement régional durable présuppose que les fonds / subventions de l'État soient réorientés dans ce sens et que des fonds supplémentaires soient mis à disposition pour des objectifs régionaux reconnus. Cela signifie en clair

- > Les **postes de subvention existants des ministères spécialisés doivent être davantage liés à des critères régionaux** ainsi qu'aux critères du nouveau programme d'aménagement du territoire (p. ex. dans le secteur culturel, sportif ou touristique) ;
- > Le **fonds régional**, dont il est question depuis des années, devrait enfin être créé pour soutenir spécifiquement les initiatives régionales qui sont en accord avec l'aménagement du territoire. Ce fonds devrait être rattaché au ministère de l'aménagement du territoire et doté de critères d'éligibilité transparents.

10

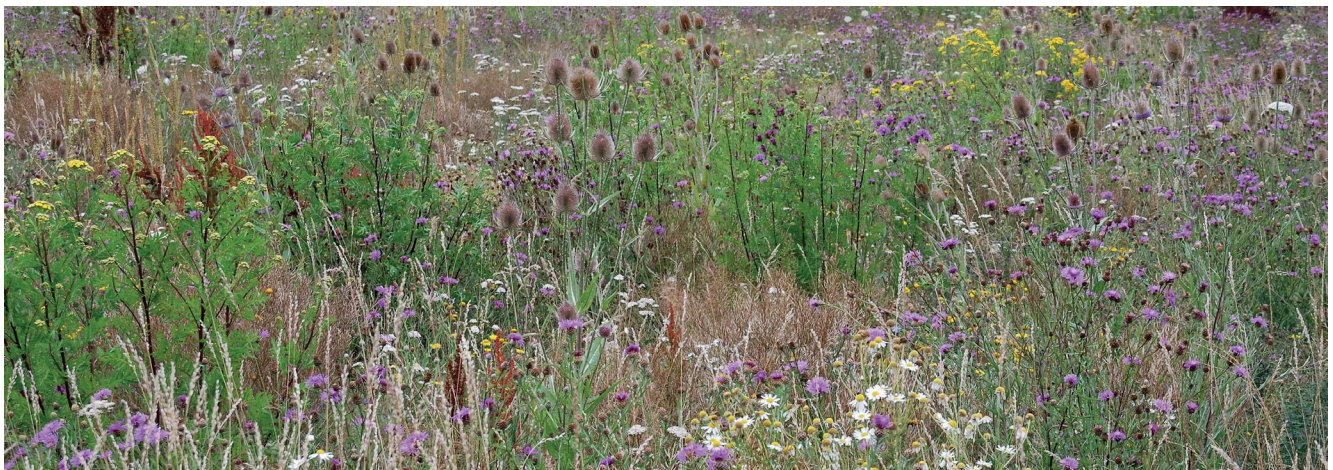
PRIORITÉ AUX INTÉRÊTS PUBLICS AVANT LES INTÉRÊTS PRIVÉS: RÉFORME DU DROIT DE VENTE ET CLARIFICATION DE L'OBLIGATION D'INDEMNISATION EN CAS DE RECLASSEMENT

- > Actuellement, il existe une incertitude totale quant à la question de savoir à partir de quand une commune est tenue ou non d'indemniser le(s) propriétaire(s) lors du **reclassement d'un terrain à bâtir en zone verte**. Cette situation a été provoquée par une jurisprudence. L'arrêt du tribunal administratif à ce sujet indique toutefois avant tout que la proportionnalité doit être respectée dans le cadre de l'évaluation de l'admissibilité d'une telle décision (et donc d'une obligation d'indemnisation). En d'autres termes, l'utilité du reclassement prévu pour la collectivité doit être telle que l'atteinte présumée au droit privé puisse être justifiée.

Ce principe général n'est guère remis en question et était également valable jusqu'au jour de l'arrêt. Bien que, dans ce cas précis, il n'ait même pas été décidé si la proportionnalité était donnée ou non, l'arrêt a eu un impact considérable sur la politique de construction de nombreuses communes.

En effet, en raison de l'obligation d'indemnisation éventuelle, certaines communes ne reclassent pas certaines zones de leur PAG en terrains non constructibles, même si cela serait approprié dans des cas concrets d'un point de vue urbanistique ou écologique. **L'État doit absolument clarifier la situation et fournir un cadre juridique clair.**

- > Pour les projets importants d'utilité publique, les responsables politiques devraient - sur la base des dispositions légales et en l'absence d'un accord à l'amiable - **recourir de manière plus consciente à la procédure d'expropriation**. La menace d'une telle procédure peut déjà faire bouger les choses



11

DES FORMES FLEXIBLES ET CIBLÉS DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE PROMOUVOIR TRANSPARENCE GARANTIR

L'aménagement du territoire repose sur un bon développement régional et sur une concertation étroite entre l'État et les communes d'une région. Au cours de la prochaine législature, il s'agira de promouvoir de manière très ciblée la force de frappe et l'importance de la coopération intercommunale coordonnée et intégrée, qu'il s'agisse des espaces de coopération territoriale État-communes ou d'autres formes de coopération flexibles.

Pour ce faire, le Mouvement Ecologique estime qu'il faut les étapes suivantes sont entre autres nécessaires :

- > Pour pouvoir accomplir les nombreuses tâches au niveau communal, notamment dans le domaine du développement durable, il faut des communes qui, en tant que telles, représentent une „masse critique“ suffisamment importante pour être en mesure de faire face à l'avenir, tant sur le plan structurel et personnel que financier. Il convient donc d'intensifier considérablement les efforts en vue de **fusions de communes** dans un délai raisonnable. Après une phase entièrement volontaire, l'État devrait tout de même renforcer l'incitation / la pression (p. ex. en liant diverses subventions à certains critères, etc.)
- > La **collaboration régionale** entre les communes devrait être développée de manière conséquente, en particulier dans les zones dites d'agglomération (Agglo Centre, Agglo Sud et Agglo Nord). Il s'agit toutefois- comme pour les autres formes de collaboration régionale- de garantir les conditions permettant de donner davantage de vie aux structures régionales. Cela signifie :
 - que le personnel (et les représentants élus) au niveau communal doivent disposer de ressources en temps pour la collaboration intercommunale ;
 - qu'il faut également des collaborateurs directement responsables des intérêts au niveau régional ou intercommunal, par exemple en libérant davantage le personnel existant des communes pour les travaux au sein de la structure régionale ou en engageant du nouveau personnel au niveau régional (l'exemple de Leader montre entre autres que l'engagement de nouveaux collaborateurs est nécessaire).
 - pour faire avancer la coopération intercommunale, il faut des animateurs et des motivateurs expérimentés au niveau régional ou national ;
 - parallèlement, il faut aussi renforcer les ressources humaines du ministère de l'aménagement du territoire, afin qu'il puisse accompagner efficacement la coopération régionale- en collaboration notamment avec le ministère de l'intérieur- et, le cas échéant, la faire avancer.
- > Les **parcs naturels** représentent un instrument important pour un développement régional durable. Au cours des dernières années, ils ont certainement contribué à la création d'une identité dans les différentes régions de parcs naturels et

une série de projets positifs ont été initiés sur la base de l'idée de parc naturel. Les acteurs nationaux et régionaux devraient discuter ensemble, avec la participation de la société civile, des **priorités pour la poursuite** des parcs naturels de l'Öttersauer, de l'Ourdall et du Møllerdall, entre autres dans le cadre du renouvellement des conventions des parcs naturels. Il s'agit également d'analyser de manière critique comment les parcs naturels pourraient se développer davantage en tant qu'instrument de développement régional, tant sur le plan spatial, économique, social que sur celui des ressources. Les indicateurs devraient davantage servir de critères d'évaluation objectivement mesurables du travail des parcs naturels.

- > **Dans le cadre de la coopération régionale, les règles démocratiques de base doivent être garanties - tout comme au niveau communal - dans le sens d'une transparence maximale des processus de décision.** Cela concerne entre autres l'accès des conseillers communaux et des citoyens à tous les documents pertinents, l'implication des conseillers communaux et des citoyens dans les processus de discussion et de décision, la création d'un site Internet spécifique pour les régions de coopération respectives (sur lequel tous les documents et informations pertinents des structures régionales- ainsi que les rapports de réunion- sont disponibles), etc.

