



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2007.

---

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 3551, *autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg portant rectification de la frontière franco-luxembourgeoise suite, d'une part, à la convention-cadre instituant la coopération relative au développement transfrontalier liée au projet Esch-Belval, et d'autre part à la convention relative à la réalisation d'infrastructures liées au site de Belval-Ouest,*

PAR M. FRANÇOIS GUILLAUME,

Député

---



## SOMMAIRE

---

|                                                                                                                         | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....                                                                                               | 5     |
| <b>I – ESCH-BELVAL, UN PROJET AMBITIEUX DE RECONVERSION D'UNE FRICHE SIDÉRURGIQUE</b> .....                             | 7     |
| A – LA LORRAINE EST L'UNE DES RÉGIONS FRANÇAISES QUI COMPTE LE PLUS DE FRICHES INDUSTRIELLES .....                      | 7     |
| B – LE PROJET TRANSFRONTALIER D'ESCH-BELVAL DEVRAIT FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ..... | 8     |
| <b>II – UNE RECTIFICATION DE FRONTIÈRE D'AMPLEUR LIMITÉE, VISANT À FACILITER LA RÉALISATION DU PROJET</b> .....         | 11    |
| A – L'ÉCHANGE DE PARCELLES VISE À FACILITER LA RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES DE DESSERTE .....                          | 11    |
| B – L'ACCORD DE RECTIFICATION DE LA FRONTIÈRE EST CLASSIQUE .....                                                       | 12    |
| <b>CONCLUSION</b> .....                                                                                                 | 13    |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....                                                                                       | 15    |
| <b>ANNEXE : LA RÉGION CONCERNÉE PAR L'ÉCHANGE DE TERRITOIRES</b> .....                                                  | 17    |



Mesdames, Messieurs,

En 2001, le Parlement a autorisé un échange de territoires entre la France et la Principauté d'Andorre pour permettre à cette dernière d'assurer la construction d'un viaduc destiné à faciliter la liaison routière entre les deux pays. L'échange de territoires entre la France et la Grand-Duché du Luxembourg, prévu par la convention signée le 20 janvier 2006, relève de la même logique. Il s'agit de permettre au Luxembourg de réaliser, sur une portion de territoire actuellement française, un parking et un giratoire afin de faciliter la desserte d'un pôle d'activités qu'il est sur le point de développer sur une ancienne friche industrielle située tout près de la frontière.

L'aménagement de cette zone devrait générer des activités très variées, sur le territoire luxembourgeois, mais aussi en France. Un projet lorrain de développement, complémentaire à celui élaboré de l'autre côté de la frontière, est actuellement entré dans une phase pré-opérationnelle. Les terrains cédés par le Luxembourg en contrepartie de l'assise des aménagements de desserte pourront accueillir une partie de ces nouvelles activités.

Si la Lorraine poursuit depuis près de deux décennies des efforts de revitalisation des friches industrielles et si le projet luxembourgeois de Belval-Ouest apparaît prometteur, votre Rapporteur ne cache pas qu'il suscite quelques inquiétudes dans la région. L'échange de parcelles, qui répond à un souci pratique, ne pose pas de problème particulier et peut néanmoins être approuvé.



## **I – ESCH-BELVAL, UN PROJET AMBITIEUX DE RECONVERSION D'UNE FRICHE SIDÉRURGIQUE**

### **A – La Lorraine est l'une des régions françaises qui compte le plus de friches industrielles**

Comme le souligne son document unique de programmation 2000-2006, la Lorraine, qui a fortement souffert du déclin des industries traditionnelles (mines, sidérurgie et textile) qui en firent une des grandes régions industrielles de l'après guerre, figure parmi les premières régions françaises concernées par le sort et la multiplication des friches industrielles et assimilées (délaissés ferroviaires, friches urbaines et militaires).

Au début de la décennie 1990, la superficie totale de friches recensées pour être traitées s'élevait à 2 700 hectares. Aujourd'hui, malgré d'énormes efforts (acquisition de 2 850 hectares, dont environ 15 % rendus à la nature et requalification de 3 200 hectares), les surfaces restantes sont encore estimées par les services préfectoraux à près de 2 000 hectares.

La politique de traitement dont ces espaces ont fait l'objet depuis les premiers contrats de plan Etat-région a été fortement volontariste et des moyens financiers considérables ont été alloués à ces actions. Ce sont près de 1 milliard de francs (150 millions d'euros) sur 15 ans qui ont été dégagés, de la part de l'Europe, de l'Etat, de la Région, de l'Etablissement public foncier (EPF) de Lorraine – qui est l'opérateur unique pour acheter et traiter les espaces abandonnés – et des collectivités locales.

Mais cette politique n'a pas suffi à infléchir totalement la croissance des espaces dégradés :

- d'une part parce que, pour un investissement constant depuis 1990, le traitement des espaces dégradés connaît de plus en plus de situations de blocage (réglementaires, financiers, sociaux) ; les interventions se complexifient et les procédures s'allongent ;

- d'autre part parce que de nouvelles friches sont régulièrement recensées : bassin houiller à l'issue de la fermeture définitive des houillères, friches militaires à la suite de la professionnalisation des armées, ou ferroviaires...

Les efforts se poursuivent néanmoins, et tous les projets en faveur du développement de nouvelles activités dans ces zones abandonnées méritent d'être étudiés avec intérêt, surtout s'ils sont susceptibles de générer des créations d'emplois. Le taux de chômage en Lorraine n'est que légèrement supérieur à la moyenne nationale, mais c'est surtout grâce à la croissance soutenue des emplois transfrontaliers (de l'ordre de 100 000 au total, contre environ 30 000 en 1990), même si on observe aussi une croissance, plus modérée, de l'emploi régional.

## **B – Le projet transfrontalier d’Esch-Belval devrait favoriser le développement de nouvelles activités économiques**

Animé du même souci de réhabilitation, le Grand-Duché du Luxembourg conduit depuis la fin des années 1990 un programme de reconversion des friches sidérurgiques. C’est dans ce cadre qu’est projetée la création d’un pôle de recherche autour de la future université du Luxembourg et des archives nationales, sur la friche de Esch-Belval, situé à proximité immédiate de la frontière avec la France. Le Fonds Belval, qui est entièrement détenu par le Grand-Duché, mis en place pour valoriser les anciens bâtiments sidérurgiques en y introduisant des activités à dominante culturelle, et la société d’aménagement Agora, qui appartient pour moitié au Luxembourg et pour moitié à Arcelor, sont chargés de ce projet.

La revitalisation du site passera aussi par le développement d’activités tertiaires publiques ou privées, notamment de loisirs, et la construction de logements. Le projet, qui concerne une zone de 120 hectares, vise, à l’horizon 2015, la création de 20 000 emplois et l’arrivée de 50 000 habitants sur le site de la ville qui verrait ainsi le jour. Il est prévu d’y investir 1 milliard d’euros. Une première tour de quatorze étages a déjà été construite ; elle abrite 400 salariés de la banque Dexia. L’aménagement de la desserte de cette zone d’activités contribuera aussi à désengorger la circulation routière, dans une zone traversée chaque jour par les 40 000 Français qui travaillent au Luxembourg.

A l’occasion du comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 26 mai 2003, le gouvernement français a exprimé son intérêt pour le projet. Au CIADT du 18 décembre 2003, il a retenu les propositions faites par le préfet de région en faveur d’un projet concerté de développement autour du pôle luxembourgeois, a décidé de poursuivre les études d’aménagement et de développement, et en a confié la maîtrise d’ouvrage à l’EPF de Lorraine.

Le projet français, désormais dénommé « Alzette-Belval 2015 », entre dans sa phase pré-opérationnelle et vise à attirer, sur une zone d’environ 1 000 hectares située sur cinq communes mosellanes, qui comptent 20 000 habitants, soit le cinquième de la population du bassin d’emplois, des activités et des investisseurs très divers, aussi bien dans le secteur des services aux entreprises et dans les activités induites par le tertiaire supérieur, que dans la production, la recherche appliquée, les services liés au développement durable et aux énergies renouvelables. La création d’un pôle « culture et techniques de l’image » est aussi envisagée.

C’est sur le site de Belval-Ouest, où il est prévu d’installer l’université du Luxembourg, qu’ont été signées, le 6 mai 2004, deux conventions entre la France et le Luxembourg : la première est une convention-cadre instituant la

coopération relative au développement transfrontalier lié au projet d'Esch-Belval ; la seconde est relative à la réalisation d'infrastructures liées à ce site <sup>(1)</sup>.

La coopération mise en place par la convention-cadre porte sur le développement économique de la zone transfrontalière, l'aménagement de l'agglomération, ainsi que l'enseignement supérieur, la recherche et la culture. La seconde convention détaille les infrastructures qu'il est prévu de créer sur le territoire français pour desservir le nouveau pôle d'activités et prévoit d'« *initier en temps opportun un échange de territoire, m<sup>2</sup> pour m<sup>2</sup>* ».

L'idée de favoriser un développement coordonné des friches industrielles luxembourgeoises et françaises situées de part et d'autre de la frontière ne peut qu'être approuvée et il est naturel que la France facilite la réalisation d'un projet important pour son voisin luxembourgeois et de nature à stimuler la création d'activités et d'emplois sur son propre territoire.

Votre Rapporteur souhaite néanmoins attirer l'attention sur les difficultés rencontrées dans la réalisation d'autres projets transfrontaliers de ce type et sur les risques que l'ouverture de l'université du Luxembourg pourrait faire courir aux universités lorraines.

Sur le premier point, il rappelle que les efforts de développement déployés à Longwy et dans ses environs dans le cadre d'une coopération franco-belgo-luxembourgeoise, lesquels ont permis la création du pôle européen des trois frontières <sup>(2)</sup>, ont donné des résultats bien meilleurs chez nos partenaires que dans la partie française. Alors que les parties belge et luxembourgeoise du pôle ont attiré très rapidement des entreprises diverses, la partie française n'est encore occupée qu'à environ 50 % de ses possibilités. Il convient donc que les autorités françaises, nationales comme locales, adaptent le niveau de leurs investissements aux retombées qu'elles peuvent raisonnablement en attendre et ne contribuent pas à l'accélération des flux de travailleurs transfrontaliers, déjà de grande ampleur.

---

(1) Ces deux conventions ont été publiées en France le 16 juin 2005, respectivement par les décrets n° 2005-695 et 2005-682.

(2) Ce pôle est à cheval sur les communes de Longwy, en Meurthe-et-Moselle, de Rodange, au Luxembourg, et de Athus en Belgique. Lancé au milieu des années 1980, il devait permettre de créer 8 000 emplois, dont 5 500 en France, sur 10 ans ; fin 1999, 6 000 emplois avaient été créés, dont seulement 3 000 côté français.

La création d'une université et d'un pôle de recherche à Belval-Ouest ne doit pas constituer un facteur de déstabilisation pour les relations entre les quatre universités lorraines, et en particulier entre celles de Nancy d'une part, qui se sont récemment regroupées, et celle, plus petite, de Metz, d'autre part, qui pourrait être tentée de se rapprocher de sa nouvelle voisine luxembourgeoise. Il faudra prendre garde à ce que cette nouvelle structure ne soit ni une concurrente pour les universités françaises, ni une source de tension entre elles.

## II – UNE RECTIFICATION DE FRONTIÈRE D'AMPLEUR LIMITÉE, VISANT À FACILITER LA RÉALISATION DU PROJET

### A – L'échange de parcelles vise à faciliter la réalisation d'infrastructures de desserte

La convention du 6 mai 2004 relative à la réalisation d'infrastructures liées au site de Belval-Ouest prévoit le déplacement du CR 168 <sup>(1)</sup>, la réalisation d'une nouvelle gare ferroviaire à Belval-Usines, la construction d'un parking dit de délestage, destiné à favoriser l'utilisation des transports en commun sur le territoire luxembourgeois, et de ses annexes, la construction d'un giratoire et de ses branches d'accès.

Le gouvernement luxembourgeois sera le maître d'ouvrage de l'ensemble de ces aménagements, qu'il exploitera et entretiendra « *y compris sur le territoire français* », et dont il assumera l'entière responsabilité et l'intégralité des coûts financiers, comme prévu par la convention précitée. Ces aménagements amélioreront la circulation dans l'ensemble de l'agglomération et permettront la desserte du site de Belval.

Etant donné les infrastructures routières existantes, il est apparu nécessaire d'implanter le giratoire et le parking sur des terrains français. Afin de faciliter la gestion et l'entretien de ces aménagements, qui sont à la charge du Luxembourg, un échange de territoires s'impose. Il porte sur des terrains de 8 hectares, 76 ares et 79 centiares, soit 87 679 mètres carrés, situés de part et d'autre de la frontière sur les communes de Russange en France et de Sanem côté luxembourgeois, dont la surface des territoires demeurera inchangée. La France cède ainsi au Luxembourg des champs agricoles appartenant à Arcelor et à un propriétaire privé, ainsi qu'un chemin rural relevant de la commune de Russange, en échange de champs agricoles appartenant aussi à Arcelor et d'un chemin rural propriété de la commune de Sanem. Les terrains qui deviendront français sont au contact du projet luxembourgeois de Belval-Ouest et pourront donc servir d'assise foncière aux nouvelles activités économiques qu'il est susceptible de générer en Moselle <sup>(2)</sup>.

La portion du territoire qui sera cédée est inhabitée. Selon une pratique constante depuis 1958, dans ce cas, les conseils municipaux des communes concernées sont consultés. Celui de Russange s'est prononcé, le 24 novembre 2005, à l'unanimité en faveur de cet échange de territoire.

---

(1) CR désigne au Luxembourg les « chemins repris », anciens chemins vicinaux intégrés dans le réseau national par la loi du 5 mai 1958, mais moins importants que les routes nationales (les RN).

(2) En annexe, un plan présente la région concernée par la rectification de la frontière.

## **B – L'accord de rectification de la frontière est classique**

Les rectifications de frontières ne sont pas rares. Au cours de vingt dernières années, deux rectifications de la frontière avec le Luxembourg ont été réalisées, par les accords du 24 mai 1989 et du 15 mars 2000.

L'article 1<sup>er</sup> de la convention signée le 20 janvier 2006 précise la superficie des territoires objets de l'échange et énumère les parties de la frontière, sur la commune de Russange et sur celle de Sanem, qui seront modifiées. Les parcelles concernées et la nouvelle frontière sont représentées sur le plan qui figure en annexe de l'accord.

En application de l'article 2, la commission franco-luxembourgeoise pour la révision de l'abornement, prévue par la convention du 15-18 octobre 1853 entre la France et le Grand-Duché du Luxembourg pour l'entretien et la conservation des bornes de démarcation est chargée d'effectuer la délimitation du nouveau tracé et son abornement. Après l'approbation par les deux gouvernements du procès-verbal établi par la Commission, celui-ci aura même force que la présente convention. Les frais seront partagés également entre les deux parties.

Enfin, l'article 3 prévoit que la convention entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la seconde notification d'accomplissement des procédures constitutionnelles requises. Le Luxembourg a ratifié cette convention le 24 juillet 2006.

## **CONCLUSION**

Tout en considérant que les inquiétudes que le projet luxembourgeois suscite dans la région doivent être prises en compte, votre Rapporteur espère que la coopération transfrontalière stimulera le développement équilibré d'activités de part et d'autre de la frontière. Le projet luxembourgeois de Belval-Ouest justifie la rectification de frontière prévue par la convention.

C'est pourquoi votre Rapporteur vous recommande d'adopter le présent projet de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 24 janvier 2006.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a demandé au Rapporteur de bien vouloir confirmer qu'il s'agissait d'échanger, de part et d'autre, environ 8,5 hectares, c'est-à-dire qu'il y avait bien égalité totale entre la portion de territoire cédée par la France et celle cédée par le Luxembourg.

**M. François Guillaume** a confirmé que chaque Etat cédait à l'autre exactement 89 679 mètres carrés.

**Le Président Edouard Balladur** a ensuite demandé si la France avait été demanderesse de cet échange. Puis il s'est étonné qu'à l'heure de l'Europe il soit encore utile de procéder à des échanges de territoires. Cela apparaît aujourd'hui dérisoire. A cet égard, il a cité l'exemple de l'extension de l'aéroport de Genève-Cointrin réalisée il y a maintenant une quarantaine d'années. A l'époque, la Suisse avait demandé à la France l'autorisation de construire sur le territoire français une partie de cette extension sans qu'il soit nécessaire de procéder à une cession de territoire.

**M. François Guillaume** a répondu que cet échange de territoires apparaissait comme une nécessité pour le Luxembourg et que la France ne l'avait pas demandée. Puis il a rappelé qu'aucune infrastructure ne pouvait être construite par quiconque sur un terrain ne lui appartenant pas. Le Luxembourg ayant besoin de construire à la fois un parking et un giratoire sur le territoire français afin de faciliter la desserte du pôle de recherche envisagé, il a demandé à la France de bien vouloir procéder à un échange de territoires.

**Le Président Edouard Balladur** a fait observer qu'il était tout à fait possible de construire sur un territoire dont on n'est pas propriétaire du moment que l'on y est autorisé. Ce fut le cas pour l'extension de l'aéroport de Genève-Cointrin.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 3551).*

\*  
\*      \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.



**ANNEXE :**  
**LA RÉGION CONCERNÉE PAR L'ÉCHANGE DE TERRITOIRES <sup>(1)</sup>**



(1) Le plan des parcelles faisant l'objet de l'échange de territoires figure en annexe du projet de loi.

*NB* : Le CR 168 est le chemin qui longe la frontière et la voie ferrée, à l'Ouest d'Esch.