

Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement »

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;

Vu la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

Vu la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

Vu la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

Vu la fiche financière ;

Vu l'avis du ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions et les avis des autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement, rendus sur base de l'article 6, paragraphe 3 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

Vu l'évaluation environnementale stratégique élaborée sur base de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu la décision du Gouvernement en conseil concernant la transmission du projet de plan directeur sectoriel « logement » aux collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées et au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, prise sur base de l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;

Vu les avis des États membres dont le territoire est susceptible d'être touché de manière notable ainsi que de leur public, rendus sur base de l'article 8 de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu les observations introduites dans le cadre de la procédure prévue à l'article 12 de la loi précitée du 17 avril 2018 ;

Vu les observations et suggestions introduites dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7 de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu les avis émis par les communes territorialement concernées rendus sur base de l'article 12 de la loi précitée du 17 avril 2018 ;

Vu l'avis du ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions et les avis des autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement rendus sur base de l'article 7, paragraphe 2 de la loi précitée du 22 mai 2008 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ;

Vu la délibération du Gouvernement en conseil portant approbation définitive du plan directeur sectoriel « logement » ;

Vu les avis de la Chambre de [●], de la Chambre des [●] et de la Chambre du [●] ;

L'avis de la Chambre de [●], de la Chambre des [●] et de la Chambre du [●] ayant été demandé ;

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur rapport de Notre Ministre de l'Aménagement du territoire, de Notre Ministre du Logement et de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Chapitre I^{er} – Dispositions générales, définitions et objectifs

Art. 1^{er}. Le présent règlement grand-ducal rend obligatoires la partie écrite et la partie graphique du plan directeur sectoriel « logement ».

Art. 2. Au sens du présent règlement grand-ducal, on entend par :

1. « zone prioritaire d'habitation » : zone superposée du plan directeur sectoriel « logement » délimitant au niveau d'une commune une partie de territoire réservée à la réalisation de projets destinés principalement à l'habitat ;
2. « projet destiné principalement à l'habitat » : tout projet de développement d'une zone contribuant à l'augmentation de l'offre diversifiée de logements abordables qui est à développer de façon cohérente avec les structures urbaines existantes.

Art. 3. Font partie intégrante du présent règlement grand-ducal les annexes suivantes :

- Annexe 1 : liste des zones prioritaires d'habitation ;
- Annexe 2 : plans à l'échelle 1:2 500 indiquant des zones prioritaires d'habitation (ZPH) sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie ;
- Annexe 3 : plans à l'échelle 1:2 500 indiquant les terrains ou ensembles de terrains regroupés auxquels s'applique le droit de préemption sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie .

Art. 4. Le plan directeur sectoriel « logement » a, tout en veillant à une utilisation rationnelle du sol et à un développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national, pour objectifs de :

1. définir des terrains destinés à la création de logements par le biais de la réservation de surfaces pour la réalisation de projets destinés principalement à l'habitat ;

2. favoriser la création de logements à coût modéré et la mise en œuvre d'une mixité de types de logements ;
3. contribuer à un développement urbanistique concentrique ;
4. promouvoir la reconversion de friches industrielles en projets destinés principalement à l'habitat ;
5. établir des conventions de coopération territoriale État-communes ;
6. énumérer les finalités des projets destinés principalement à l'habitat.

Chapitre II – Finalités des projets destinés principalement à l'habitat

Art.5. Les projets destinés principalement à l'habitat doivent :

- promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources ;
- favoriser la diversification et le rapprochement des fonctions urbaines ;
- garantir un développement urbanistique cohérent et durable pour chaque zone prioritaire d'habitation ;
- promouvoir la création de quartiers propices à l'utilisation de modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle ;
- promouvoir le développement de logements à coût modéré dans un but d'atteindre une mixité sociale ;
- garantir un aménagement écologique des espaces publics et ouverts au public.

Chapitre III – Conventions de coopération territoriale État-communes

Art. 6. Des conventions de coopération au sens de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire peuvent être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés principalement à l'habitat.

Chapitre IV – Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation par les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier »

Art. 7. À l'intérieur des zones prioritaires d'habitation qui sont énumérées à l'annexe 1 et représentées graphiquement à l'annexe 2, l'article 11, paragraphe 2, point 9 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est applicable et concerne uniquement la surface construite brute destinée au logement .

Chapitre V – Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation par le plan d'aménagement général

Art. 8. (1) Les zones prioritaires d'habitation constituent des zones superposées au sens de l'article 20, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et reprises dans la partie graphique et la partie écrite des plans d'aménagement général des communes conformément à l'article 38 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

(2) À l'intérieur des zones prioritaires d'habitation, seule la désignation des zones de base définies aux articles 8 et 9, paragraphes 1 à 3 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est autorisée.

La désignation des zones de base définies aux articles 10, 21, 22, 23 et 27, points 5 et 6 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune peut être autorisée lorsqu'elle est en relation directe avec les besoins des zones d'habitation prioritaire.

La désignation des catégories de la zone de base définies à l'article 27 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune peut être autorisée afin de respecter des obligations découlant de la législation en matière d'environnement ainsi qu'en matière de patrimoine culturel et archéologique.

(3) À l'intérieur des zones prioritaires d'habitation, la désignation des zones superposées définies aux articles 28 à 35 et 37 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est autorisée.

Chapitre VI – Droit de préemption

Art. 9. Un droit de préemption suivant l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est conféré à l'État et aux communes territorialement concernées pour l'acquisition des terrains ou ensembles de terrains regroupés tels qu'indiqués dans l'annexe 3.

Chapitre VII – Dispositions finales

Art. 10. La partie graphique du plan directeur sectoriel « logement » reprise aux annexes 2 et 3 peut être consultée sur le site internet du Département de l'aménagement du territoire et peut être consultée sous forme de carte interactive sur le site du Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg géré par l'Administration du cadastre et de la topographie

Seuls les plans originaux font foi. Les plans reproduits ou réduits n'ont qu'un caractère indicatif.

Art. 11. Notre Ministre de l'Aménagement du territoire, Notre Ministre du Logement et Notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Annexe 1 – Liste des zones prioritaires d’habitation (ZPH)

Commune(s)	Zone superposée	Surface (ha)
1. Bertrange	Beerbesch	7,3
2. Biwer	Biwer	9,1
3. Luxembourg	Cessange	61,3
4. Contern	Contern	15,2
5. Erpeldange-sur-Sûre / Diekirch	Zentrale Achse Nordstad (ZAN)	32,8
6. Erpeldange-sur-Sûre	Erpeldange-sur-Sûre	23,9
7. Esch-sur-Alzette	Crassier et Lentille Terres Rouges	42,5
8. Lorentzweiler	Lorentzweiler	14,2
9. Mamer	Mamer	8,6
10. Roeser	Roeser	21,3
11. Dudelange	Nei Schmelz	21,9
12. Steinfort	Sauerträisch	9,5
13. Luxembourg	Porte de Hollerich	41,7
14. Hesperange / Luxembourg	Midfield	9,4
15. Luxembourg	Kennedy Sud - Kirchberg	9,9
16. Pétange	Eurosider	10,4
17. Kayl	Toussaintsmillen	28,2
18. Luxembourg	Kuebebiërg - Kirchberg	58,0
19. Mersch	Cepal/Verband	23,0
20. Wiltz	Wunne mat der Wooltz	33,0

Annexe 2 – Plans à l'échelle 1:2 500 indiquant les zones prioritaires d'habitation (ZPH) sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie

Annexe 3 – Plans à l'échelle 1:2 500 indiquant les terrains ou ensembles de terrains regroupés auxquels s'applique le droit de préemption sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie

Henri

Le Ministre de l'Aménagement du territoire

Claude Turmes

Le Ministre des Finances

Pierre Gramegna

La Ministre du Logement

Sam Tanson

Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement »

Exposé des motifs

I. Considérations générales

1°) Introduction

Les plans directeurs sectoriels sont des instruments d'exécution de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui ont pour objet de recouvrir la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été définie dans le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT, arrêté par décision du Gouvernement en conseil du 27 mars 2003) et précisée dans le concept intégré des transports et du développement spatial (IVL, « Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg », présenté en mars 2004). Ainsi, les plans directeurs sectoriels (PDS), tout comme les plans d'occupation du sol (POS) rendent le PDAT opérationnel, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée du territoire national seulement.

Dans ce cadre, quatre PDS ont été élaborés dans les domaines du logement, des zones d'activités économiques, des transports et des paysages, correspondant ainsi aux quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire, à savoir : le développement urbain et rural, l'économie, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles.

Alors que les PDS cadrent le développement territorial de façon durable à l'échelle nationale, leur élaboration constitue un premier pas en vue de la réalisation de l'objectif communautaire, inscrit à l'article 3, point 3, du Traité sur l'Union européenne, consistant à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale.

Les PDS constituent par conséquent la réalisation des objectifs politiques de l'« Agenda territorial 2020 », adopté lors de la réunion informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial le 19 mai 2011 à Gödöllő, en ce que ce dernier vise, entre autres, à renforcer la cohésion territoriale et à promouvoir la reconnaissance de la dimension territoriale des politiques sectorielles.

La mise en pratique de l'« Agenda territorial 2020 » commande en effet de tenir compte, lors de l'élaboration des politiques sectorielles, de leurs effets sur les territoires afin d'éviter l'apparition d'obstacles à leur mise en œuvre et d'effets secondaires indésirables, en :

- adaptant les interventions aux spécificités de la zone en question et en abordant la planification de manière territoriale ;
- adoptant une approche de terrain.

2°) Processus d'élaboration

Les quatre PDS précités ont fait l'objet d'un processus de concertation au niveau technique et au niveau politique entre les administrations, ministères et autres entités administratives concernés, de sorte à assurer une cohérence d'ensemble des différents plans par une approche intégrative des secteurs touchés.

En outre, les quatre PDS ont chacun été soumis à une évaluation environnementale stratégique (EES) conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative aux incidences des plans et programmes sur l'environnement. Cette procédure vise à évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme donné, de manière à :

- en minimiser les effets négatifs ;
- assurer la prise en compte des conséquences environnementales à un stade précoce du processus décisionnel de planification, le tout aux côtés de la prise en compte d'autres considérations, qu'elles soient de nature économique ou sociale.

Les EES des quatre PDS ont été effectuées en parallèle afin d'optimiser l'interaction entre les plans et de permettre une approche intégrative. Ceci a non seulement permis d'optimiser le processus de concertation, mais a également favorisé l'encadrement et la structuration de l'ensemble de la démarche par l'analyse des conséquences environnementales des quatre PDS sous un chapeau commun.

3°) Les objectifs de l'aménagement du territoire et de l'instrument du PDS

La politique de l'aménagement du territoire vise à garantir le respect de l'intérêt général en assurant à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement de toutes les parties du territoire national. À travers les moyens énumérés à l'article 2, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018, l'aménagement du territoire oriente et concentre le développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire national. Il procède à l'observation et au suivi de l'évolution territoriale et veille à la coordination des politiques sectorielles communales, intercommunales, nationales, transfrontalières et internationales ayant une répercussion sur le développement territorial.

L'instrument du PDS constitue l'un de ces moyens, dont les objectifs sont de déterminer des utilisations du sol conformes aux planifications d'intérêt général et d'inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales.

4°) Les effets des prescriptions du PDS

Le PDS est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-ducal, contenant des prescriptions écrites qui peuvent être complétées par des prescriptions graphiques couvrant l'ensemble ou des parties déterminées du territoire national.

Les prescriptions d'un PDS sont applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal (RGD) rendant obligatoire le PDS. Par conséquent, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions prévues par le plan, exception faite des autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier (PAP) dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PDS et les autorisations de construire introduites avant cette entrée en vigueur.

Certaines prescriptions du PDS nécessitent d'être mises en œuvre sur base d'une énumération de zones « admissibles » contenue dans le PDS, à l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du plan d'aménagement général (PAG) ou, le cas échéant, jusqu'à ce qu'un POS soit rendu obligatoire.

D'autres prescriptions du PDS sont mises en œuvre par des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui précisent et exécutent une des zones dont le mode d'utilisation du sol est admis par le PDS.

5°) La partie graphique du PDS

La partie graphique du PDS indique les parties du territoire national faisant l'objet d'une zone superposée découlant du PDS, laquelle est définie à l'échelle 1:2 500 sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que émis par l'Administration du cadastre et de la topographie. Les communes pourront ainsi déterminer avec certitude si une parcelle est affectée ou non par les prescriptions du PDS et veiller à ce que ces terrains ne fassent pas l'objet d'utilisations contraires aux prescriptions du PDS.

La partie graphique indique en outre les terrains ou ensembles de terrains auxquels s'applique le droit de préemption prévu par l'article 25 de la loi précitée du 17 avril 2018.

6°) Les servitudes provisoires

Au cours des études ou travaux tendant à établir un PDS et jusqu'à ce que ce dernier soit rendu obligatoire par RGD, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions peut décider, soit d'office, soit sur demande du conseil communal, que toute initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ), tout morcellement de terrains, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction et toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, sont interdits en tant qu'ils seraient contraires au projet de plan.

Parallèlement, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle contrevient à la décision précitée du ministre, exception faite des autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant la notification y relative ou des demandes d'autorisation de construire introduites avant ladite notification.

7°) Les commissions de suivi

Chaque PDS est doté d'une commission de suivi. L'évolution permanente de la réalité du terrain impose en effet de percevoir le PDS non pas comme un instrument de planification figé mais comme un instrument de planification adaptable et évolutif.

La mise en place d'un suivi continu de l'évolution de la réalité du terrain par le biais de l'instauration de commissions de suivi permettra de mesurer en temps utile les besoins en surfaces et d'enclencher le cas échéant une procédure de modification, voire une procédure de modification ponctuelle du plan.

II. Le plan directeur sectoriel « logement » (PSL)

Les différentes études menées quant à la situation du marché du logement d'une part et quant aux dynamiques de développement urbain d'autre part, ont révélé deux problèmes majeurs justifiant l'élaboration et l'adoption du PSL :

1. l'inadéquation des dynamiques spatiales du développement de l'habitat avec les principes d'un développement durable du territoire, et
2. l'inadéquation entre l'offre et la demande en ce qui concerne le nombre aussi bien que la taille des logements.

Ces problèmes sont intimement liés à l'exceptionnelle croissance démographique qu'a connue le Luxembourg au cours de ces trente dernières années, phénomène qui selon toute probabilité ira en s'amplifiant à l'avenir.

Sur les 15 dernières années (soit, depuis 2003), la croissance de la population a été très soutenue, avec 146 600 nouveaux habitants, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 1,92 %. Mais cette croissance s'est encore largement accélérée au cours des dernières années, puisqu'elle a enregistré un taux moyen de 2,34% par an entre 2010 et 2017. Aujourd'hui, pour augmenter la population résidente d'un incrément de 100 000 personnes, il suffit de 8 ans, alors qu'il fallait 89 ans pour absorber ce même incrément entre 1871 et 1960. En valeurs absolues, cette croissance signifie que le Luxembourg comptait, au 1^{er} janvier 2017, 88 600 habitants de plus qu'en 2010, soit quasiment l'équivalent de la population de Luxembourg-Ville en 2010 (90 000 habitants).

Pour l'instant, ni la crise financière de 2008, ni la hausse des prix fonciers et immobiliers qui pourrait freiner l'attractivité du pays ne semblent avoir impacté la croissance démographique. Contrairement aux scénarios élaborés en 2004 dans le cadre de l'IVL, les conditions qui président à la croissance démographique dépassent la seule croissance endogène de l'économie.

La population ne se répartit pas selon un modèle durable :

- les communes rurales augmentant leur population plus vite que les centres de développement et d'attraction CDA, bien qu'elles présentent malheureusement une mauvaise accessibilité, une offre de services limitée et une mixité fonctionnelle faible ;
- pour la Nordstad, la croissance démographique relative est nettement inférieure à l'AggloLUX et l'AggloSUD ;
- depuis les années 1990, les communes les plus éloignées de la capitale deviennent ainsi attractives vu la croissance des prix fonciers.

La Ville de Luxembourg et les communes de la région Sud ont certes absorbé une bonne partie de la croissance de la population des dernières années. Cependant, la concentration était largement insuffisante pour pouvoir canaliser la croissance démographique dans les villes et centres urbains du pays et pour réduire la pression démographique dans le milieu rural. L'évolution démographique et, par voie de conséquence, la pression urbaine se sont réparties d'une manière uniforme sur tout le territoire national et transfrontalier.

De manière générale, on constate un défaut de maîtrise de l'étalement de la tâche urbaine. L'artificialisation se développe dans l'ensemble du territoire et contribue à morceler davantage encore le milieu naturel et agricole, qui est déjà l'un des plus fragmentés en Europe (Plan national pour un Développement durable (PNDD), 2010).

De plus, si les ménages sont de plus en plus nombreux à s'installer dans les campagnes éloignées des centres urbains, il est logique que le recours à l'automobile ne diminue que lentement au Luxembourg. Avec le logement, la problématique du trafic individuel motorisé est probablement celle qui impacte le plus la vie des résidents et des frontaliers dans un contexte de congestion grandissante des axes routiers et de forte dépendance de l'automobile.

Parallèlement à cette croissance, depuis plus d'une vingtaine d'années, le Grand-Duché de Luxembourg connaît également une réduction de la taille moyenne des ménages.

Ces deux facteurs ont ainsi contribué à un accroissement de la demande en logements que le marché du logement n'a su satisfaire, ayant ainsi conduit à une hausse du prix foncier et de celui des logements.

Il s'avère donc urgent d'agir de sorte à réduire la pénurie de logements tout en proposant plus de logements à coût et à loyer modérés afin de permettre aux gens de se loger face aux prix exorbitants affichés par le marché du logement actuel.

L'objectif du plan directeur sectoriel « logement » est donc de définir des terrains destinés à la création de logements par le biais de la réservation de surfaces et de contribuer à une répartition de la population aux endroits les plus appropriés du territoire national tout en assurant aux habitants des conditions de vie optimales et en veillant à une utilisation rationnelle du sol. À ces fins, il favorise un développement urbain concentrique, la reconversion de friches industrielles et la mise en œuvre d'une mixité de types de logements.

Zones prioritaires d'habitation

Le PSL réserve des zones pour la réalisation de projets destinés principalement à l'habitat. Ces zones, pour lesquelles un droit de préemption est conféré à l'État et aux communes concernées pour l'achat de terrain foncier, serviront à la création de nouveaux logements, partiellement ou entièrement réalisés par des promoteurs publics, et dont un pourcentage élevé des constructions est censé être dédié à des logements de location ou des logements à coût modéré.

La détermination de ces sites a été effectuée de sorte à intégrer ces zones au mieux dans la trame urbaine existante et de garantir un accès suffisant aux transports en commun.

L'objectif des zones pour la réalisation des projets destinés principalement à l'habitat est la réservation de surfaces pour la production de logements en grand nombre. Ainsi, à titre d'illustration et sans vouloir anticiper sur les projets particuliers, en supposant une densité d'urbanisation de 40 unités de logements par hectare brut, au total près de 20 360 logements, pour environ 47 840 habitants, pourront être construits à terme sur les 481 hectares de surfaces réservées par le projet de plan sectoriel, ce qui permettra de contribuer à réduire la pénurie de l'offre du marché du logement et de développer de nouveaux quartiers durables dans des lieux appropriés.

Projets destinés principalement à l'habitat

De manière générale, il convient de ne pas associer la densité urbaine à un « mal nécessaire », mais au contraire à des opportunités, comme celles d'accéder plus facilement (et ce avec des modes de mobilité active) à des équipements, de favoriser les interactions sociales, de permettre de générer une meilleure offre de services. Pourtant, un tel virage en faveur d'une gestion plus parcimonieuse du sol nécessite de changer de modèle de valorisation sociale que la grande maison individuelle à quatre façades au milieu d'un terrain à bâtir incarne encore souvent. Ainsi, avec 140 m², la surface

moyenne des logements au Luxembourg est parmi les plus élevées en Europe. Le plus petit pays d'Europe possède de loin les plus grandes maisons individuelles et mitoyennes.

À cet égard, il serait judicieux de familiariser le public avec de nouveaux concepts et à changer la perception de l'espace et de l'habitat et de recourir aux possibilités pour endiguer le gaspillage foncier sans perdre en qualité de vie. La densification urbaine peut augmenter la qualité de vie et permettre de repenser la ville en vue d'avoir moins besoin de voitures, d'offrir plus d'espaces verts et d'endiguer la « fuite » vers la campagne.

À ces fins, les projets destinés principalement à l'habitat sont censés:

- promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources ;
- favoriser la diversification et le rapprochement des fonctions urbaines ;
- garantir un développement urbanistique cohérent et durable pour chaque zone prioritaire d'habitation ;
- promouvoir la création de quartiers propices à l'utilisation de modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle ;
- promouvoir le développement de logements à coût modéré dans un but d'atteindre une mixité sociale ;
- garantir un aménagement écologique des espaces publics et ouverts au public.

Conventions de coopération territoriale États-communes

Des conventions de coopération entre, d'une part l'État et, d'autre part, une commune, plusieurs communes, un syndicat de communes ou des syndicats de communes au sens de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire peuvent être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés principalement à l'habitat. Dans le cadre de ces conventions, les acteurs concernés pourront se donner les moyens nécessaires pour la mise en œuvre concrète des projets et prévoir une assistance pour l'élaboration des remembrements urbains au cas où plusieurs propriétaires sont concernés, l'élaboration des conventions PAP ou encore le cofinancement de concours urbanistiques.

Finalement, afin de permettre de répondre aux objectifs du PSL en matière de création de logements, l'État pourra recourir à des plans d'occupation du sol présentant un niveau de précision équivalent aux plans d'aménagement particulier, ce qui aura l'avantage d'aboutir à un développement plus rapide de la zone que par une procédure classique. De plus, cette mesure permettra de servir d'exemple, par les connaissances et le savoir-faire acquis lors de cette procédure pour le développement d'autres projets destinés à l'habitat. En effet, les communes ne disposent pas forcément toutes des capacités techniques, financières et juridiques pour mener à bien de tels projets.

III. L'évaluation environnementale stratégique

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES), une évaluation des incidences environnementales qui pourraient surgir dans le cadre de la programmation sectorielle et territoriale prévue dans le PSL a été effectuée.

En tout 20 surfaces, représentant 576 ha, ont été analysées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES) du projet de plan directeur sectoriel « logement » (PSL). Ces surfaces ont été décrites, les incidences sur les biens à protéger (population/santé humaine, diversité biologique/faune/flore, sol, eau, climat et air, paysages, biens culturels) ont été évaluées et leur contribution à l'atteinte des principaux objectifs environnementaux nationaux appréciée. L'alternative de non mise en œuvre du plan et les effets cumulatifs entre projets de plans sectoriels ont été étudiés. Pour chaque surface des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des incidences environnementales négatives significatives ainsi que des mesures d'intégration paysagère ont été proposées.

Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement »

Commentaire des articles

Chapitre I^{er} – Dispositions générales, définitions et objectifs

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} dispose que conformément à l'article 11, paragraphe 1, point 1° de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le règlement grand-ducal (RGD) rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » (PSL) comporte une partie écrite d'ordre purement rédactionnelle d'une part et une partie graphique (plans) d'autre part.

La partie écrite contient l'ensemble des prescriptions applicables soit aux communes, soit, le cas échéant, à l'État au moment de l'entrée en vigueur, respectivement au moment de la mise en œuvre de la zone superposée découlant du PSL par le plan d'aménagement général (PAG) ou, le cas échéant, par un plan d'occupation du sol (POS), le tout conformément à l'article 20, paragraphe 3 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Par mise en œuvre, l'on comprend d'une part la refonte, la modification ou la mise à jour du PAG, dans le cadre desquelles il est procédé à la désignation du zonage autorisé par le PSL (une transposition pour ainsi dire), et d'autre part le fait pour un projet d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier » prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités et exécutant une zone admise par le PSL d'exécuter la disposition prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9° de la loi précitée du 17 avril 2018 .

La mise en œuvre au niveau des PAP « nouveau quartier » peut être effective dès l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le PSL lorsqu'ils précisent et exécutent une zone « admissible » selon les prescriptions du PSL endéans les délimitations des zones superposées établies par ce dernier.

Ad article 2

L'article 2 réunit l'ensemble des définitions arrêtées par le règlement grand-ducal.

Par « prioritaire » on entend une occupation du sol destinée principalement à l'habitat et les fonctions qui y sont directement liées : la notion de « prioritaire » a par conséquent été choisie pour soulever l'importance à attribuer à la recherche de solutions de planification favorisant une part importante de logement dans les ZPH et il ne s'agit pas d'une notion à connotation temporelle.

Ad article 3 – Annexes

L'article 3 énumère les annexes qui font partie intégrante du RGD rendant obligatoire le PSL.

Ad annexe 1

L'annexe 1 comporte la liste de l'ensemble des zones superposées découlant du RGD rendant obligatoire le PSL, à savoir les zones prioritaires d'habitation (ZPH), en spécifiant pour chacune d'entre elles leur localisation (commune concernée), leur dénomination (zone superposée) et leur surface (exprimée en hectares).

Ad annexes 2 et 3

Les annexes 2 et 3, quant à elles, constituent la partie graphique du PSL. La partie graphique et la partie écrite se complètent réciproquement.

Les annexes 2 et 3 visualisent la partie écrite avec des plans définis à l'échelle 1:2 500 sur base du plan cadastral numérisé (PCN) tel que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie qui indiquent :

1° les sites (communes) touchés par une ZPH se superposant de plein droit aux projets et plans d'aménagement général des communes et aux projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui n'ont pas encore été dûment approuvés au moment de l'entrée en vigueur du RGD rendant obligatoire le (PSL) (annexe 2) ;

2° les terrains ou ensembles de terrains auxquels s'applique le droit de préemption dont mention à l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (annexe 3).

Ad article 4 – Objectifs

Cet article définit les objectifs du plan directeur sectoriel « logement ». L'objectif primordial est la réservation de surfaces du territoire par la superposition d'une ZPH.

Chapitre II – Finalités des projets destinés principalement à l'habitat

Ad article 5

L'article 5 énumère les finalités que les promoteurs publics et privés doivent poursuivre lors de la planification et de la réalisation des projets destinés principalement à l'habitat.

Si la réservation de surfaces disponibles dans le cadre du PSL évite une utilisation du sol contraire à la réalisation des projets destinés principalement à l'habitat précités, ces derniers doivent poursuivre les finalités énumérées à l'article 5 de sorte à garantir le développement de logements et de quartiers durables et d'une certaine qualité.

Les finalités y mentionnées s'inscrivent dans les objectifs formulés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et par conséquent dans ceux de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Chapitre III – Conventions de coopération territoriale État-communes

Ad article 6

Cet article fait référence à l'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui prévoit que l'État peut conclure des conventions avec plusieurs communes ou un syndicat de communes afin de favoriser la coopération et de permettre un cofinancement étatique lors du développement d'une zone prioritaire d'habitation (ZPH).

Ces conventions ont pour objectif de procurer un soutien aux communes concernées par une ZPH qui ne disposent pas des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à l'exécution des prescriptions du PSL.

Chapitre IV – Mise en œuvre de la ZPH par les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier »

Ad article 7

À l'intérieur des ZPH et par exception à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, chaque projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute les zones de base définies aux articles 8 et 9, paragraphes 1 à 3 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, doit dédier au moins 30 % de la surface construite brute destinée au logement :

- a) à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et :
- b) à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30ter de la loi précitée du 25 février 1979.

Il ne s'agit pas d'obligations cumulatives. Le pourcentage total à dédier respectivement à la réalisation de logements à coût modéré et à des logements locatifs s'élève à 30% de la surface construite brute destinée au logement.

L'article 7 du RGD rendant obligatoire le PSL précise que toutes les zones superposées du PSL sont concernées par l'article 11, paragraphe 2, point 9° de la loi précitée du 17 avril 2018, disposition législative qui en somme ne fait que mentionner une faculté à laquelle peut avoir recours un PDS.

Chapitre V – Mise en œuvre de la zone prioritaire d'habitation (ZPH) par le plan d'aménagement général

Ad article 8

L'article 8 énumère les zones de base (zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et catégories de zones de la zone verte) et les zones superposées prévues par le RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) auxquelles les communes doivent avoir recours au

moment d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour de leur PAG dans le cadre de laquelle elles mettent en œuvre le ZPH.

Ad paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} règle la manière dont les ZPH sont à intégrer dans les plans d'aménagement général des communes. Référence est faite à l'article 38 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune selon lequel les dispositions légales et réglementaires découlant de la législation concernant l'aménagement général du territoire sont reprises dans la partie graphique et la partie écrite du PAG.

Ad paragraphe 2

Le paragraphe 2 pose une liste limitative de zones de base prévues par le RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune qui peuvent être désignées endéans les limites déterminées par les ZPH.

L'alinéa 1^{er} détermine les zones de base pouvant être désignées par le PAG dans le cadre de la mise en œuvre d'une ZPH. Ainsi, les seules zones de base admissibles sont les zones d'habitation, les zones mixtes urbaines centrales, les zones mixtes urbaines et les zones mixtes villageoises, seules zones destinées à accueillir à titre principal ou accessoire des habitations selon le RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune.

L'alinéa 2 prévoit que la désignation d'autres zones de base est possible lorsqu'elle est en relation directe avec les besoins de la ZPH et non avec ceux de l'ensemble du territoire communal.

Les zones de base en question sont :

- les zones de bâtiments et d'équipements publics (article 10 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune) ;
- les zones de sport et de loisir (article 21 du même RGD) ;
- les zones spéciales (article 22 du même RGD) ;
- les zones de jardins familiaux (article 23 du même RGD) ;
- les catégories de zones « zones de parc public » et « zone de verdure » de la zone verte (article 27 du même RGD) : contrairement au paragraphe 4, dans le cadre duquel l'ensemble des catégories de la zone verte peuvent être désignées aux fins de respecter les obligations découlant de la législation en matière d'environnement ainsi qu'en matière de patrimoine culturel et archéologique, seules deux catégories de zones peuvent découler d'une politique « volontariste » de l'État ou de la commune, catégories qui rentrent dans le cadre de la mise en œuvre d'une ZPH.

Selon l'alinéa 3, l'ensemble des catégories de la zone verte énumérées à l'article 27 du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune peuvent être désignées aux fins de respecter les obligations découlant de la législation en matière d'environnement ainsi qu'en matière de patrimoine culturel et archéologique. En effet, il s'agit de permettre la désignation de telles catégories de zones afin d'éviter qu'en présence de telles obligations, les limites de la ZPH soient adaptées en conséquence.

Ad paragraphe 3

L'alinéa 2 prévoit la possibilité d'avoir recours à l'ensemble des zones superposées énumérées dans le cadre du RGD du 8 mars 2017 sur le contenu du PAG, la désignation de ces dernières étant tributaire de la situation factuelle sur le terrain, à l'exception de celles relatives aux zones d'extraction.

Bien que par la superposition de zones, le PSL soit censé assurer le développement du logement à plus ou moins long terme, le recours aux zones d'aménagement différé doit être possible pour permettre une politique de remembrement urbain ultérieure.

Chapitre VI – Droit de préemption

Ad article 9

Se basant sur l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, l'article 9 désigne aussi bien les pouvoirs préemptant (l'État et les communes) que les biens soumis au droit de préemption (les terrains ou ensembles de terrains désignés par la partie graphique du PSL).

Chapitre VII – Dispositions finales

Ad article 10

Sans commentaire.

Ad article 11

Formule exécutoire.