

Projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

Exposé des motifs

1. Considérations générales

Les plans directeurs sectoriels primaires, dont fait partie le Plan directeur sectoriel « Logement » (ci-après en abrégé « PSL »), sont des règlements d'exécution de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Ces plans directeurs sectoriels primaires recouvrent la politique d'aménagement du territoire telle qu'arrêtée par le programme directeur d'aménagement du territoire 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. La mise en œuvre du programme directeur s'effectue par application des différents instruments prévus par la loi précitée du 30 juillet 2013, et, en premier lieu, par les plans directeurs sectoriels primaires.

Ces plans, élaborés dans les domaines des transports, du logement, des paysages et des zones d'activités économiques, concernent les quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire – à savoir le développement urbain et rural, celui de l'économie, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. Ils ont un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol à l'échelle nationale et constituent, par conséquent, des instruments permettant de cadrer le développement spatial durable du Luxembourg à moyen et long terme.

Par ailleurs, les plans directeurs sectoriels primaires s'inscrivent dans les approches préconisées au niveau européen dans le cadre de la politique de cohésion territoriale, inscrite dans le traité de Lisbonne. Ainsi, ils respectent les préceptes, principes et objectifs de l'agenda territorial 2020 de l'Union européenne ainsi que de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable.

Etant donné que certaines dynamiques territoriales ne s'arrêtent pas aux frontières étatiques, plusieurs aspects des plans directeurs sectoriels primaires s'insèrent également dans un contexte transfrontalier et grand-régional plus large. Leurs effets réglementaires demeurent, bien entendu, limités aux frontières luxembourgeoises.

Ces quatre plans primaires ont fait l'objet d'un intense processus de concertation inter-plans sectoriels, tant au niveau technique que politique, de manière à en assurer une parfaite cohérence dans le respect de l'approche intégrative de l'IVL.

En outre, ces plans ont été soumis à une évaluation environnementale stratégique (EES) qui constitue un processus systématique visant à évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme proposé, de manière à s'assurer qu'elles sont pleinement

prises en compte au stade le plus précoce du processus de décision aux côtés des considérations économiques et sociales.

L'EES fournit des recommandations qui rétroagissent dans le processus de planification de manière à en optimiser les impacts environnementaux (minimisation des conséquences négatives et amélioration des effets positifs).

De plus, dans le respect de l'approche intégrée et afin d'optimiser l'interaction entre les plans, les EES des quatre plans directeurs sectoriels primaires ont été effectuées en parallèle. Cette façon de procéder a non seulement permis d'optimiser le processus de concertation inter-plans, mais a également favorisé l'encadrement et la structuration de l'ensemble de la démarche en regroupant les différents processus d'élaboration des quatre plans sous un chapeau commun.

L'objet central des quatre plans est d'établir des dispositions réglementaires permettant de cadrer la planification du développement territorial aux niveaux subséquents. A cette fin, les dispositions réglementaires des plans ont été déclinées sous forme de prescriptions ou de recommandations. Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

L'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 impose des délais et des modalités de mise en conformité du plan d'aménagement général d'une commune avec les plans directeurs sectoriels.

Avant de statuer, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

De plus, il est renvoyé au commentaire de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 pour les détails des modalités techniques de la mise en conformité du PAG et des PAP avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

Il y a lieu de rappeler que les plans directeurs sectoriels primaires constituent des instruments de planification à l'échelle nationale et, qu'en toute logique, ceux-ci ne sont pas précisés à l'échelle cadastrale. Ceci s'explique tout d'abord par l'impossibilité technique d'élaborer, pour l'ensemble du pays, des plans ayant une précision parcellaire. De plus, une telle approche, dite « top-down », irait à l'encontre d'un instrument de planification étatique étant donné que les communes doivent garder une certaine marge de manœuvre au niveau de leur application. En effet, les administrations communales sont les autorités les mieux placées pour déterminer avec précision la mise en œuvre locale des plans. Ainsi, pour permettre aux communes de superposer les zones et couloirs réservés par les plans directeurs sectoriels primaires et afin de faciliter la mise en conformité du PAG avec les plans en question, un outil informatique « SIG Géoportail » sera mis en place.

Lors de la transposition des parties graphiques des plans directeurs sectoriels primaires dans leurs PAG, les communes rencontreront très probablement des parcelles situées sur la limite d'une zone ou d'un couloir réservé, sans qu'elles puissent déterminer avec certitude si cette parcelle est affectée ou non par les dispositions du plan directeur sectoriel. Dans ce cas s'applique nécessairement la prudence. Au cas où il ne peut être déterminé avec certitude si une parcelle est touchée par une servitude ou non, la prudence impose le refus d'une telle autorisation, jusqu'à clarification de la situation qui interviendra au plus tard au moment de la mise en conformité du PAG avec le plan directeur sectoriel primaire en question.

Les parties graphiques de ces plans constituent, selon le plan en question, des réservations de terrains à des fins données, afin d'empêcher que ces mêmes terrains ne soient utilisés à d'autres fins. Comme les affectations de terrains ou ensembles de terrains susciteront des spéculations foncières dès que les projets de plans seront publiés, l'exécution des plans directeurs sectoriels primaires déclarés obligatoires est d'utilité publique. De ce fait, en cas d'expropriation, la valeur des terrains concernés est gelée à une valeur telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Tout comme les autres plans directeurs sectoriels primaires, le projet de PSL est adopté conformément à la procédure définie à l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Il est soumis aux communes ainsi qu'au conseil supérieur de l'aménagement du territoire qui disposent d'un délai de quatre mois pour rendre leur avis. En même temps, il est procédé à une enquête publique. En effet, dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés. Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les dates, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er. Ensuite, le projet de PSL fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés. Le plan directeur sectoriel, après délibération du Gouvernement en conseil, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et est publié au Mémorial.

En raison de l'évolution permanente des conditions générales de base, les plans directeurs sectoriels n'ont pas été conçus comme des instruments de planification figés, mais comme un cadre normatif susceptible d'être adapté aux évolutions des prémisses de base.

La mise en place d'un suivi continu des plans directeurs sectoriels primaires permettra d'observer et d'analyser les évolutions qui se feront au cours du temps. Selon besoin, les plans directeurs sectoriels primaires pourront alors être modifiés, le cas échéant à travers

des modifications ponctuelles. Au cas où certaines évolutions auront un impact sur plusieurs plans, des modifications simultanées pourront également être réalisées.

2. Le plan directeur sectoriel « logement »

Les différentes études menées sur la situation du marché du logement, ainsi que les analyses sur les dynamiques de développement urbain, ont révélé deux problèmes majeurs nécessitant l'élaboration, l'adoption et la mise en application du PSL, notamment l'inadéquation des dynamiques spatiales du développement de l'habitat avec les principes d'un développement durable du territoire ainsi que l'inadéquation entre l'offre et la demande en ce qui concerne le nombre aussi bien que la taille des logements.

Ces deux problèmes sont toutefois liés à l'exceptionnelle croissance démographique qu'a connue le Luxembourg depuis près de trente ans et qui risque de perdurer à l'avenir. Ainsi, sous l'effet de ce développement démographique extrêmement fort, les dernières décennies ont été marquées par des dynamiques de développement spatial peu compatibles avec les enjeux de durabilité – l'urbanisation ayant eu tendance à se diffuser à l'ensemble du territoire national – provoquant une dégradation de la qualité des paysages ainsi qu'une consommation excessive de la ressource foncière aux dépens, entre-autres, de l'agriculture. Certaines communes rurales ont connu un développement excessif, ayant poursuivi un développement démographique trop ambitieux et ayant réservé un pourcentage trop important de leur territoire communal pour l'habitat, et celles-ci se sont donc, trop développées par rapport à de nombreuses communes urbaines.

Aussi, la forte et continue croissance démographique ainsi que la réduction de la taille moyenne des ménages que connaît le Grand-Duché depuis plus de 20 ans ont contribué à accroître la demande en logements, que le marché du logement n'a pu satisfaire, faisant de ce fait gonfler les prix du foncier et des logements. En outre, malgré la crise, la croissance démographique et le prix du foncier continuent leur envolée.

Ainsi, l'évolution démographique moyenne annuelle entraînera, si jamais elle continue au rythme des dernières années, une population totale dépassant les 700 000 habitants en 2030, constituant l'horizon temporel couvert par le PSL. Comme il est cependant peu probable que ce rythme de croissance démographique puisse être maintenu avec la même intensité sur le long terme, alors qu'il semble fortement probable que l'évolution économique connaîtra une évolution moins forte en comparaison aux deux décennies passées, l'aménagement du territoire part d'une fourchette de croissance d'un nombre total variant entre 650 000 et 700 000 d'habitants jusqu'en 2030.

Il s'avère donc urgent d'agir de sorte à réduire la pénurie en offre de logements tout en proposant plus de logements à loyer modéré afin de permettre aux gens de se loger face aux prix exorbitants affichés par le marché du logement actuel et surtout, de moduler et piloter la désignation de nouvelles superficies urbanisables au sein des territoires communaux. Les évaluations faites en 2007 concernant les besoins en logements montraient que 3 400 unités d'habitation devraient annuellement être construites entre 2001 et 2021 pour répondre à une population estimée à 545 000 personnes (scénario démographique inférieur aux nouvelles perspectives) à la fin de cette période. Or, si depuis 2001, la non-conformité à ce rythme moyen de construction, combinée au développement démographique croissant, a continué à creuser l'écart entre l'offre et la demande, les chiffres

des trois dernières années montrent cependant une nette augmentation de la production de logements, qui a largement dépassée les 3 000 unités annuelles et qui semble pouvoir maintenir cette tendance au vu des développements résidentiels désormais amorcés dans plusieurs grandes communes urbaines, alors que ces communes ont mis du temps pour redynamiser leur marché du logement.

Il s'ensuit que la fourchette de croissance démographique précitée pourra être couverte, d'un côté, par la production annuelle du marché du logement qui est à même d'atteindre à l'avenir une moyenne de 3 500 nouveaux logements par an, suite aux efforts en cours des communes, notamment urbaines, et de l'autre, par les mesures prévues par le PSL pour les communes prioritaires, ainsi que par la production prévue dans les zones pour projets d'envergure pour l'habitat (voir plus loin). Ainsi, en moyenne, 4 000 nouveaux logements pourront raisonnablement être construits par an jusqu'en 2030, ce qui rendra possible l'augmentation escomptée de la population. Cette croissance permettra d'atteindre 675 000 habitants jusqu'à l'horizon 2030, c'est-à-dire la valeur centrale de la fourchette estimée.

En phase avec ces constats, le PSL doit constituer l'outil réglementaire permettant de dynamiser et surtout de piloter territorialement la création de logements en orientant la construction résidentielle vers les communes prioritaires pour le développement de l'habitat.

A cette fin, il comporte un certain nombre de mesures résumées ci-après.

a) Découpage du territoire national en communes prioritaires et complémentaires pour le développement de l'habitat

Tout d'abord, le territoire national est décomposé en communes prioritaires et en communes complémentaires.

Ainsi, 43 communes – ayant le statut de centre de développement et d'attraction (CDA) ou étant directement agglomérées, voire situées à proximité d'un CDA ou appartenant à une des quatre conventions entre l'Etat et des communes établies en milieu à dominante urbaine, plus une commune dite « à vocation de commune prioritaire », à savoir Mondorf – ont été considérées comme prioritaires pour le développement de l'urbanisation résidentielle.

Les 63 communes restantes, qui sont toutes à dominante rurale, constituent les communes complémentaires pour le développement de l'habitat.

Les mesures en faveur de l'habitat concernant les communes prioritaires visent à leur assurer une croissance démographique d'au moins 2 % par an. . En revanche, dans les communes complémentaires, le développement de l'habitat à long terme ne devra pas permettre de dépasser 1 % de croissance démographique par an.

Cette différenciation, et les mesures correspondantes, visent à contenir le développement excessif qu'ont connu certaines communes rurales (complémentaires) et donc de préserver leur caractère rural, mais par contre, d'encourager le renforcement démographique dans les communes urbaines (prioritaires), qui par leurs caractéristiques, tant de mobilité, que d'offre en services et équipements ainsi que de mixité urbaine, sont hautement adaptées à l'accueil d'habitants.

La croissance estimée de 125 000 habitants jusqu'en 2030 se répartira en fonction des seuils de croissance prédéfinis pour 40 000 habitants sur les communes complémentaires et pour un peu plus de 80 000 habitants sur les communes prioritaires. **Zones pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat**

Le PSL réserve des zones pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat. Ces zones, pour lesquelles un droit de préemption est conféré à l'Etat pour l'achat du foncier, serviront à la création de nouveaux logements, en bonne partie réalisés par des promoteurs publics, et dont au minimum 30 % des constructions seront des logements à coût modéré. De plus, une densité d'au minimum 20 logements par hectare brut devra être respectée dans ces zones.

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

L'objectif des zones pour la réalisation des projets d'envergure destinés à l'habitat est la production de logements en grand nombre. La désignation de zones d'une certaine envergure dédiées au logement permet de construire rationnellement, plus rapidement et en grande quantité des logements. Ainsi, rien que sur ces zones, au total près de 15 000 logements, pour environ 37 000 habitants, pourront être construits à terme, ce qui permettra de contribuer significativement à réduire la pénurie de l'offre du marché du logement (voir plus haut) et de développer de nouveaux quartiers dans des lieux appropriés.

Par ailleurs, afin de permettre de répondre aux objectifs du PSL en matière de création de logements, l'Etat pourra recourir en étroite relation avec les communes concernées, à des plans d'occupation du sol afin d'initier le développement de projets pilotes modèles sur quelques-unes de ces zones. Les plans d'occupation du sol présentent un niveau de précision équivalent au Plan 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 des autres zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat.

b) Mesures pour le pilotage du développement de l'urbanisation résidentielle dans les communes

Le PSL contient une rangée de mesures concernant le logement visant à piloter le développement démographique et territorial dans les communes :

- La désignation d'un **espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat** :

En principe l'espace prioritaire d'urbanisation correspond à une localité. Exceptionnellement, il peut être composé d'une ou de plusieurs localités attenantes d'une ou de plusieurs communes sous condition qu'elles forment une seule entité spatiale urbanisée. Une localité ou une entité spatiale urbanisée doit présenter les caractéristiques suivantes pour pouvoir être qualifié d'espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat : une part significative de la population communale, un certain degré de mixité des fonctions urbaines, des équipements collectifs, notamment d'ordre socio-

éducatif, des services et commerces de proximité, une desserte minimale par les transports en communs.

Il est possible de désigner plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat à l'intérieur d'une même commune sous condition que les caractéristiques ou les particularités de la commune, telles que l'existence de localités ou d'entités spatiales urbanisées ayant des fonctions complémentaires, l'exigent. En tout état de cause, la désignation de plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat n'est possible que si une structure polycentrique permet d'assurer un meilleur développement spatial durable de la commune qu'une structure monocentrique. La justification de cette exigence du meilleur développement spatial durable doit résulter de l'étude préparatoire du projet d'aménagement général.

Pour les deux types de communes distingués par le PSL, le potentiel de logements, résultant des prescriptions respectives concernant le développement du logement, doit majoritairement être réparti dans ces espaces prioritaires.

Cette mesure vise à renforcer la centralité et à concentrer les habitants dans, en règle générale, une localité centrale au sein des communes afin d'éviter un aggravement du phénomène d'urbanisation tentaculaire et diffuse. Les critères de sélection que doivent remplir les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat font de ces espaces des pôles de développement particulièrement adaptés pour la réalisation de nouveaux logements en permettant un urbanisme des courtes distances, en promouvant une urbanisation faiblement consommatrice du sol et, en conséquence, un développement territorial plus durable.

- **Des extensions urbaines limitées au sein des communes complémentaires.**

Les extensions doivent être soit contiguës à l'espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat. Des extensions urbaines entraînant pour l'ensemble de la commune un potentiel total de croissance du nombre de logements supérieur à 10% sur douze ans doivent parallèlement être accompagnées d'un reclassement d'une surface d'un potentiel de croissance, identique à celui du dépassement, en zone d'aménagement différé ou en toute autre zone non destinée à l'habitation, sans préjudice des mesures d'arrondissement.

Tous les fonds concernés par une extension urbaine et soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » doivent être superposés d'une zone d'urbanisation prioritaire. Ces extensions permettent aux communes complémentaires, dans la mesure du respect des seuils et des conditions imposés par le PSL, de désigner des terrains urbanisables supplémentaires, bien situés et contigus aux espaces prioritaires d'urbanisation. Elles s'opèrent par un reclassement de zones destinées à rester libres en zones mixtes ou zones d'habitation soumises à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Dans un premier temps, à partir du moment de l'entrée en procédure du projet de plan directeur sectoriel « logement » jusqu'à la mise en conformité du plan ou projet de plan d'aménagement général avec les prescriptions de ce plan directeur sectoriel, pour les deux types de communes, prioritaire ou complémentaire, des extensions urbaines

entraînant pour l'ensemble de la commune un potentiel total de croissance du nombre de logements supérieur à 10%, doivent parallèlement être accompagnées d'un reclassement d'une surface d'un potentiel de croissance, identique à celui du dépassement, en zone d'aménagement différé ou en toute autre zone non destinée à l'habitation, sans préjudice des mesures d'arrondissement.

- L'utilisation de **mesures d'arrondissement du tissu urbain existant**, sous condition de ne pas dépasser 10 % du nombre de logements de la localité, voire 20 % dans le cas où la localité comprendrait moins de 20 logements « nouveau quartier ».
- La **fixation de seuils de densités de logements selon le type de commune** afin de limiter la création d'un nombre trop élevé de nouveaux logements dans les communes complémentaires et, en contrepartie, de densifier le développement démographique dans les communes prioritaires en utilisant le foncier plus rationnellement.

A travers ces différentes mesures, le système de développement territorial du logement tel que poursuivi à travers le PSL répond à la fois aux besoins quantitatifs et territoriaux découlant des objectifs mêmes de développement durable du plan. Ainsi, la consommation spatiale, résultant de la production et de la répartition de logements telles que recherchées par le PSL, restera en-dessous des seuils nationaux fixés en la matière dans le Plan national du développement durable.

Enfin, l'ensemble des mesures du PSL – qui rentrent directement dans le champ d'application de la de la loi précitée du 30 juillet 2013 et du Programme directeur d'aménagement du territoire s'adressent prioritairement aux communes et non aux particuliers.

* *
*