

Avant- 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 règlements 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, celui de l'économie, celui des transports ainsi que celui de l'environnement et des 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. A 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.

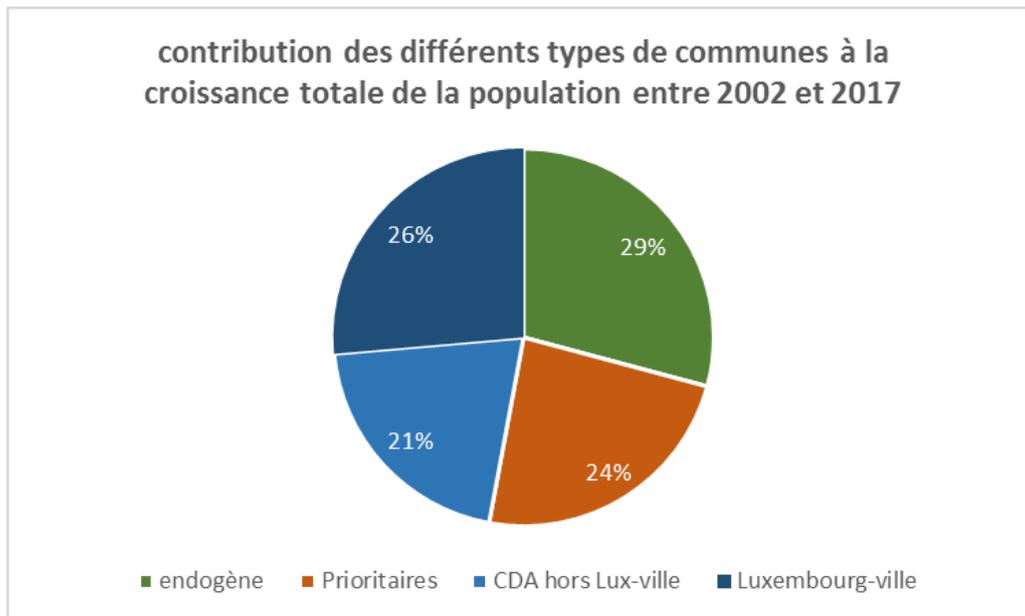
Ces problèmes sont intimement liés à l'exceptionnelle croissance démographique qu'a connue le Luxembourg au cours de ces trente dernières années, phénomène qui selon toute probabilité ira en s'amplifiant à l'avenir.

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 1er 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.



Graphique 1: Contribution des différents types de communes à la croissance totale de la population entre 2002 et 2017

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. A 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 prioritaires destinés à l'habitat. Ces zones, pour lesquelles un droit de préemption est conféré à l'Etat 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 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 509 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 prioritairement 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.

A ces fins, les projets destinés prioritairement à l'habitat sont censés de :

- 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 Etats-communes

Des conventions de coopération entre l'Etat et des communes ou 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 prioritairement 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.

Enfin, afin de permettre de répondre aux objectifs du PSL en matière de création de logements, l'Etat 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.

L'évaluation s'oriente aux objectifs fixés dans le Plan national pour un Développement durable (2010) :

Ziel 01	Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030 (gegenüber 1990) Die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und richtet sich nach den EU-Vorgaben.
Ziel 02	Stabilisierung des nationalen Bodenverbrauchs auf 1 ha/Tag bis spätestens 2020 Die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (PNDD 2010). Sie stellt ein Handlungsziel innerhalb des übergeordneten Qualitätsziels „Natürliche Ressourcen: Schutz der Biodiversität, Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ dar.
Ziel 03	Guter Zustand der Grund- und Oberflächengewässer Die Zielsetzung begründet sich aus der EU-Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft

	im Bereich der Wasserpolitik).
Ziel 04	<p>Stopp des Verlustes an biologischer Vielfalt</p> <p>Die Europäischen Staatschefs haben sich im Jahr 2001 anlässlich des Gipfels in Göteborg das Ziel gesetzt, den Verlust an biologischer Vielfalt zu stoppen. Dieses Ziel wurde 2002 anlässlich des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg bestätigt.</p>
Ziel 05	<p>Bewahrung eines guten Erhaltungszustandes der zu schützenden Lebensräume und Arten der FFH- und EU-Vogelschutzrichtlinie</p> <p>Die Zielsetzung bezieht sich auf die Einhaltung der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, geändert durch Richtlinie 97/62/EG und Verordnung (EG) Nr. 1882/2003) sowie der EU-Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG und Verordnung (EG) Nr. 807/2003).</p>
Ziel 06	<p>Kein Überschreiten der Grenzwerte für Stickstoffdioxide und Feinstaubpartikel</p> <p>Die Grenzwerte der Zielsetzung zur Luftreinheit beziehen sich auf die EU-Luftqualitätsrichtlinie (Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft).</p>
Ziel 07	<p>Verringerung der Lärmbelastung in der Gesamtbilanz</p> <p>Diese Zielsetzung steht im Zusammenhang mit der EU-Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm).</p>
Ziel 08	<p>Verbesserung des Modal Split für Arbeitswege: MIV (nur Fahrer) - 46% MIV (mehrfach besetzt) - 19%, ÖV - 22%, Fahrrad - 4%, Fußgänger - 9%</p> <p>Dieses Ziel, wurde im MODU 2.0 (2018) definiert.</p>
Ziel 09	<p>Kein weiterer Verlust hochwertiger Landschaften, Kultur- oder Sachgüter</p> <p>die Zielsetzung begründet sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (PNDD 2010).</p>

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. En conséquence, l'évaluation recommande de retirer une surface cumulée de 66 ha des projets de plans pour des raisons environnementales. Le projet PSL retient donc 510 ha de surface à réserver pour la construction de logement à travers le pays.

* *
*