

Avis OAI

- sur le projet de règlement grand-ducal portant modification :
1. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général ;
 2. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Sommaire	Page
1. Considérations générales	2
2. Méthodologie	2
3. Avis article par article sur le projet de règlement grand-ducal portant modification 1. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général 2. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune	2
4. Propositions supplémentaires de modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune	4

1. Considérations générales

Ce projet de règlement grand-ducal s'inscrit dans le cadre du projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour lequel l'OAI a déjà émis un avis⁽¹⁾.

Il serait utile de profiter du présent projet de règlement grand-ducal pour corriger certaines dispositions du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général qui se sont révélées dans la pratique problématiques.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et à l'étude du projet de règlement grand-ducal par le groupe de travail OAI « Section Aménagement du territoire, Urbanisme, Environnement ».

En italique : commentaires de l'OAI

En orange italique souligné : proposition générale de l'OAI

En orange souligné : propositions OAI spécifiques de modifications/ajouts par rapport au texte du projet de règlement grand-ducal

3. Avis article par article sur le projet de règlement grand-ducal portant modification :

1. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général ;
2. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Articles 1 à 2

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 3

Les nouveaux articles 6 et 8 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

En ce qui concerne le nouvel article 7 « Enquête auprès des propriétaires », bien que cet ajout semble utile et pratique une fois finalisé, plusieurs questions concernant le déroulement pendant son établissement se posent :

- *Est-ce que ceci obligerait toutes les communes de procéder à une refonte globale après 6 ans ?*
- *Sous quelle forme cette enquête serait à organiser respectivement à quel moment ? Plusieurs fois pendant l'établissement du PAG ?*
- *Est-ce qu'il s'agit de présenter des concepts / idées de viabilisation aux propriétaires ou simplement de leur demander leur volonté de développer ?*

⁽¹⁾ Document parlementaire n°7139⁶

- *Qu'est-ce qui se passe si des propriétaires ne sont pas joignables / ne souhaitent pas déclarer leurs intentions ?*
- *Quelle serait la relation entre les résultats de cette enquête et les Schémas Directeurs ?*

Article 4

Concernant le nouvel article 29bis « Zones de servitude « créneau temporaire de viabilisation » » du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, Il faudrait préciser les conditions pour déterminer quand les travaux de viabilisation ont été entamés de manière significative.

Il serait utile de clarifier les conséquences si la viabilisation est retardée à cause de l'exécution d'une autre disposition légale (p.ex. protection de la nature) – notamment en ce qui concerne les délais liés aux mesures CEF (« continuous ecological functionality »).

Concernant le nouvel article 29ter « Zones de servitude « créneau temporaire de construction de logements » » du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, Il faudrait préciser les conditions pour déterminer quand les travaux de construction de logements ont été entamés de manière significative.

Par ailleurs, les parties graphiques des PAG étant déjà surchargées, l'introduction d'une zone superposée supplémentaire risque d'accentuer l'illisibilité des documents.

En outre, il faut se demander s'il faut vraiment insérer les dates butoirs dans la partie graphique ou s'il ne suffit pas de les insérer dans la partie écrite, où se trouveront toutes les autres indications en relation avec les fonds concernés.

Articles 5 à 7

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI

4. Propositions supplémentaires de modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

Article 1^{er}

Cet article précise à l'alinéa 2 qu'« En cas de modification, la partie graphique du plan d'aménagement général est constituée d'une version coordonnée du ou des plans concernés. ».

En pratique, cette disposition provoque une multitude de problèmes et de gaspillage de ressources. Ceci concerne notamment les communes urbaines, procédant à des multitudes de modifications ponctuelles en parallèle.

A titre d'exemple, imaginons que la Ville de Luxembourg procède à une modification ponctuelle du PAG (avec modification de la zone verte) et du PAP QE. Vu le nombre de dossiers à produire, la commune doit utiliser 28,1 m² de papier uniquement pour les versions coordonnées au moment de la saisine, puis à nouveau au moment du vote.

Ces versions coordonnées sont généralement inutiles vu qu'elles ne reprennent pas les autres modifications en cours et seront probablement obsolètes quelques semaines après l'approbation d'une modification.

De plus, ces versions coordonnées prêtent à confusion car elles suggèrent une certaine vue globale sur la situation à un moment précis. Or ceci n'est jamais vraiment le cas, vu la multitude de modifications effectuées en parallèle.

Il est proposé de préciser que ces versions coordonnées ne doivent être soumises que par voie électronique et ne doivent pas être imprimées.

Article 2

Il faudrait préciser le degré de détail des indications à insérer dans la partie graphique en exécution d'autres dispositions légales et réglementaires. S'agit-il d'informations ayant une importance relevant de l'aménagement communal et du développement urbain ? Ou s'agit-il de représenter toutes les contraintes/servitudes/informations pouvant impacter les PAP NQ et les PAP QE ?

Ne serait-ce pas judicieux d'élaborer un « plan des contraintes » en tant que plan supplémentaire reprenant toutes ces informations qu'on pourrait consulter en parallèle de la partie graphique ? Ceci aurait l'avantage de pouvoir être mis à jour en continu sans toujours devoir passer par des procédures⁽²⁾.

Article 3

Vu le nombre d'informations devant être insérées aux parties graphiques, ces dernières deviennent de plus en plus difficiles à lire (cf. notre remarque quant à l'article 2).

Si seule la version papier fait foi, il faudra réfléchir à élaquer les parties graphiques

⁽²⁾ Il faudrait évidemment veiller à ce que ces plans des contraintes mis à jour soient continuellement et automatiquement intégrés au Géoportail. Comme ce dernier est un outil très performant, ce serait une énorme facilitation de la tâche pour tous les intervenants.

Articles 4 à 7

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 8

La subdivision en zone HAB-1 et zone HAB-2 n'est pas pertinente, surtout dans les quartiers existants étant donné que la transformation de maisons unifamiliales existantes en bâtiments résidentiels (maisons plurifamiliales) est inexorable, en particulier dans les agglomérations importantes.

Quant aux PAP NQ, il serait utile de fixer les quotes-parts des différents types de logement de manière plus ciblée afin de compenser les déficits en présence, ou encore afin d'induire les mixités souhaitables.

De plus, la représentation de 2 zones d'habitation différentes est assimilée à différentes qualités de vie, alors que ces dernières sont déterminées par d'autres facteurs que la quote-part de différents types de logement. Afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, il est souhaitable de veiller à une mixité raisonnée de fonctions et de types de logements et d'influencer le caractère d'un quartier par des dispositions plus nuancées que celles fixées dans les zones HAB-1 et HAB-2. Autrement, la mixité des typologies et le caractère d'un quartier seront le résultat de calculs savants et de dispositions réglementaires purement quantitatives.

Nous proposons de supprimer cette subdivision dans le règlement grand-ducal et de maintenir uniquement une zone d'habitation, permettant aux communes de définir une partie minimale / maximale de logements unifamiliaux ou collectifs par zone PAP NQ.

De plus, il serait louable d'inciter les communes à favoriser une certaine mixité des fonctions dans les zones d'habitation (commerces et services de proximité, bureaux de moindre envergure etc.) via des dispositions y relatives dans le règlement grand-ducal.

Il est également proposé d'éliminer l'énumération des fonctions autorisées, puisque la dernière phrase est claire (« De manière générale, y sont interdits les constructions et les établissements qui par leur nature et leur importance seraient incompatibles avec la sécurité, la salubrité, la commodité et la tranquillité d'un quartier d'habitation »). Dans ce contexte, il faudra cependant fixer avec précision la quote-part des différentes fonctions autorisées pour les PAP NQ (minima et maxima, le cas échéant) et veiller à ce que les parties écrites des PAP QE soient précises au sujet des affectations non autorisées et garantissent que ces zones restent affectées au logement à titre principal⁽³⁾. Ceci permettrait, selon les spécificités du site, de promouvoir des formes d'habitat/de services/de commerce hybrides plus résilients, car moins monofonctionnels.

Quant à la notion de maison unifamiliale, elle doit être revue dans la mesure où il s'agit d'une construction accueillant un ménage qui ne se compose pas forcément de membres d'une seule famille⁽⁴⁾. Il s'agit d'une construction ne disposant pas de surfaces communes et ne devant, par conséquent, pas faire l'objet d'un cadastre vertical. Il s'agit donc d'un bâtiment accueillant un logement de type individuel⁽⁵⁾ et non pas des logements de type collectif.

⁽³⁾ Notion à définir : s'agit-il d'une quote-part minimale de SCB attribuée au logement, du nombre minimum d'unités de logement?

⁽⁴⁾ L'absence de normes d'habitabilité dans les RBVPS constitue une véritable lacune et génère des excès telle la réalisation d'un nombre élevé de chambres meublées aux standards minima dans des constructions dont la taille résultant de la faible densité de logement dans les PAP peut s'avérer trop importante.

⁽⁵⁾ Voir propositions de modification du RGD contenu PAP pour le terme *maison unifamiliale*

Articles 9 à 10

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Articles 11 et 12

Les définitions des zones d'activités économiques communales méritent une réflexion plus approfondie au vu de la création d'une multitude de zones spéciales en pratique, afin de correspondre aux spécificités des zones existantes et de guider leur futur développement.

Ceci concerne surtout la présence d'établissement commerciaux dans ce type de zone. De plus, la limitation de la surface de vente à une surface maximale assez réduite ne correspond pas forcément aux objectifs de développement d'une telle zone. Il s'agirait surtout d'y éviter l'implantation de commerces alimentaires / de besoins quotidiens et d'admettre l'implantation de commerces « non urbains » nécessitant le déplacement en voiture (concessionnaires, meubles, ...). La limitation de la surface de vente en elle-même ne garantit pas le développement approprié de ces zones.

Articles 13

Nos remarques concernant les articles 11 et 12 sont également valable pour cet article. Les communes impliquées dans les zones d'activités Eco-r, doivent garder une marge de manœuvre suffisante pour fixer des prescriptions correspondant aux besoins avérés de la région. Il serait dommage de voir se désister des établissements parce que leur concept ne correspond pas entièrement aux prescriptions pour cette zone.

Articles 14 à 22

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 23

Il est proposé de modifier la dénomination et de l'appeler zone de jardins.

Le texte pourrait se lire comme suit :

« Les zones de jardin sont destinées à accueillir des espaces verts d'agrément ainsi que des espaces verts voués au jardinage. Y sont uniquement autorisées des constructions de faible envergure non destinées au séjour prolongé. »

Article 24

Les plans d'aménagement généraux sont contraints par de trop nombreux paramètres liés entre eux, ce qui induit des solutions contraires aux exigences de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : coefficient d'utilisation du sol (CUS), coefficient d'occupation du sol (COS), coefficient de scellement du sol (CSS), densité de logement (DL)...

Afin de redonner de la souplesse, il serait utile de supprimer les exigences en ce qui concerne la définition de la valeur de la densité de logement.

« Art. 24. Prescriptions générales

Pour les zones définies aux articles 8 à 22 et soumises à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », la détermination du degré d'utilisation du sol est exigée.

Le degré d'utilisation du sol des zones soumises à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est exprimé par le coefficient d'utilisation du sol (CUS), par le coefficient d'occupation du sol (COS) et par le coefficient de scellement du sol (CSS). ~~La densité de logement (DL) doit être fixée pour les zones ou partie de zones telles que définies aux articles 8 et 9.~~
Les définitions de la terminologie utilisée à l'alinéa 2 sont reprises à l'annexe II.
(...) »

Article 25

Le quota relatif aux emplacements de stationnement défini dans les PAG reste un des plus grands défis au niveau de l'utilisation rationnelle du sol, de la densification du tissu existant, de la favorisation d'une mixité de fonctions et de la création de logements abordables.

C'est pour ces raisons que nous proposons d'obliger les communes à fixer également un maximum pour les emplacements de stationnement pour logements collectifs et bureaux, via une modification du présent article, en précisant que ce maximum doit être défini en relation avec la qualité du transport public et les opportunités relatives à la mobilité active, telle la proximité/présence de pistes cyclables-express (« Radschnellweg »).

Indépendamment du maximum, nous proposons également de modifier la disposition existante, afin de clarifier que le minimum / maximum est à considérer comme une moyenne et que ces emplacements ne sont pas forcément directement liés à un local commercial ou un logement spécifique. Ceci permettrait de plus largement prendre recours à des solutions groupées pour les emplacements ou la réalisation de quotas plus innovants. De plus, il serait souhaitable d'y inclure l'obligation de fixer un minimum pour emplacements pour vélos.

Article 26

Comme indiqué dans notre commentaire de l'article 24, il est proposé de laisser aux communes le loisir de fixer la densité de logement dans le PAG et non de les y obliger⁽⁶⁾. Dans tous les cas, les communes devront développer des normes d'habitabilité détaillées et les intégrer dans les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Les ratios de tailles d'appartements ou des surfaces habitables moyennes par construction pourront également y être définis. C'est un moyen efficace d'éviter les abus (micro-studios/chambres meublées) et de promouvoir la mixité démographique. Parallèlement, il faudra éventuellement revoir les calculs des autres coefficients pour que le nombre de logements réalisables selon les normes d'habitabilité soient compatibles avec les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 avec le Plan National pour un Développement Durable (PNDD), avec le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) et le plan directeur sectoriel Logement.

Article 27

Comme c'était le cas dans le règlement grand-ducal antérieur de 2004, la subdivision des zones de base actuelle force les communes à classer des parcs publics, aires de jeux etc., situés dans des quartiers urbains, en zone de sports et de loisirs ou en zone de bâtiments et d'équipements publics.

⁽⁶⁾ La densité de logement fait plus de sens dans les communes rurales où un petit nombre de ménages supplémentaires peut avoir un impact significatif sur les infrastructures publiques et les équipements collectifs. Il faudra cependant éviter le piège d'avoir recours à une très faible densité de logement pour masquer le fait qu'il y a trop de réserves foncières et pour éviter d'avoir recours à l'aménagement différé.

Article 28

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 29

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 30

Dans les PAG ayant fait l'objet d'une refonte, le recours à la zone de servitude « urbanisation » est important. Les différents bureaux en charge des PAG ont développé des sous-ensembles pour cette zone, leur permettant d'intégrer notamment toutes sortes de contraintes liées à la protection de la nature et des ressources naturelles. Les parties écrites en relation avec ces servitudes sont parfois plus strictes que les lois, ce qui pose problème dans la mesure où cela peut provoquer des blocages ou des divergences d'interprétation.

Il est proposé de préciser que dans le cas de ces servitudes, il ne peut s'agir que de prescriptions relevant de l'urbanisme (p.ex. intégration paysagère, coulée verte, zone de transition). Les cartes de synthèse des contraintes élaborées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (EES ou SUP) contiennent une série de données résumant parfaitement les contraintes constatées sur base des différentes lois en vigueur. Il faut se demander s'il faut continuer à alourdir les parties graphiques avec toutes ces données (cf. remarques sur l'article 2).

Article 31

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 32

Le 2ième alinéa devrait être modifié comme suit :

« Les secteurs et éléments protégés de type « environnement construit » constituent les parties du territoire communal qui comprennent des constructions, des gabarits de constructions, du petit patrimoine et des alignements de construction à préserver ».

Quant à la terminologie utilisée et les critères énumérés, il faudrait les harmoniser avec ceux de la future loi relative au patrimoine culturel (projet de loi n°7473).

Dans ce contexte, il serait utile de développer un guide (Leitfaden) épaulant les communes et les femmes et hommes de l'art dans le cadre de leur argumentation quant au bien-fondé du classement.

Vu le nombre de réclamations contre les classements de constructions au niveau du PAG, il serait également utile de développer une partie écrite - type comprenant des prescriptions précises tout en assurant une marge de manœuvre suffisante pour les autorités communales.

Enfin, il faudra se demander, à long terme, si la distinction entre patrimoine national et communal est pertinente dans la mesure où un inventaire détaillé du patrimoine sera mis sur pied par le Service des sites et monuments nationaux.

Le 3ième alinéa devrait être modifié comme suit :

« Les secteurs et éléments de type « environnement naturel et paysage » constituent les parties du territoire communal qui comprennent des éléments naturels, des espaces naturels et des paysages d'importance urbanistique et dignes de protection. »

Article 33

Il serait opportun de préciser qu'il ne s'agit que de zones locales, non reprises sur les cartes nationales. Pour les zones inondables, les événements récents ont bien montré que l'intégration de la délimitation des zones inondables en provenance des cartes nationales peut rendre les PAG partiellement caducs. Il faut également se demander, s'il ne faudrait pas préciser dans le texte qu'il ne peut s'agir que de risques ponctuels dûment constatés.

Articles 34 à 41

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Annexe I

Pour les secteurs et éléments protégés d'intérêt communal (art.33), il faudrait harmoniser les termes :

- construction à préserver
- gabarit d'une construction à préserver
- alignement d'une construction à préserver
- petit patrimoine à conserver.

En outre, il n'est pas nécessaire de préciser que ces constructions sont existantes.

Annexe II

B. Coefficient d'occupation du sol (COS) + J. Surface d'emprise au sol

La définition du niveau naturel du terrain, telle que reprise dans le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAP, n'est que difficilement applicable pour des projets de reconversion de friches industrielles ou commerciales, au vu de l'artificialisation / des remblais existants. Nous proposons de soit compléter le présent règlement grand-ducal d'une définition de « terrain naturel » traitant cette thématique ou de soit le remplacer par le terme « terrain existant » avec une définition y relative. Ceci concerne plusieurs définitions, notamment celle du COS et celle de la SCB (en relation avec les niveaux de sous-sol).

E. Terrain à bâtir brut / F. terrain à bâtir net

La notion de « surface privées et publiques nécessaires à sa viabilisation » nécessite une précision, alors qu'au niveau d'un PAP NQ il est parfois difficile à cerner en détail ces surfaces. Si l'entrée d'un bâtiment se trouve dans une cour intérieure – est-ce que cette cour est à comptabiliser en tant que surface de viabilisation, vu que le bâtiment n'est pas viable sans accès ? Est-ce qu'une place publique ou une rue sous-plombée d'un sous-sol, est-elle à considérer comme surface de viabilisation ? Si ce sous-sol est situé au-dessus du niveau du terrain naturel – est-ce qu'il ne serait alors plus à comptabiliser dans le COS ? On pourrait p.ex. y préciser ce qu'on entend par « viabilisation » ou préciser que ces surfaces sont situées au niveau du rez-de-chaussée.

K. Surface scellée

La définition mérite d'être précisée parce qu'elle ne contient pas de détails sur la qualité d'une surface scellée. La notion « ne permet pas l'infiltration des eaux pluviales » n'est pas assez précise.

On pourrait p.ex. ajouter qu'un revêtement perméable ne serait à considérer en tant que surface scellée qu'à hauteur de 50%, ou prévoir qu'un abattement en fonction du coefficient de ruissellement d'un revêtement soit appliqué.

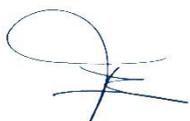
* * * *

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de règlement grand-ducal sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 21 juillet 2022

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Marc FEIDER
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

