

Avis OAI
sur le projet de loi N°8481 modifiant :
1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement
communal et le développement urbain ;
2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du
territoire.

Sommaire	Page
1. Considérations générales.	2
2. Méthodologie.	2
3. Avis sur le projet de loi.	3
4. Conclusion.	6

1. Considérations générales : résumé, enjeux, ...

Le projet de loi sous analyse vise à améliorer la création de logements abordables, en modifiant plusieurs dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il entend pallier certaines difficultés d'ordre urbanistique, technique et réglementaire identifiées dans l'application de l'article 29bis, notamment en harmonisant les seuils d'application, en précisant les modalités de cession des terrains et en ajustant les règles relatives à la densité des logements abordables.

Les modifications envisagées constituent une évolution significative du cadre législatif, mais elles soulèvent également des interrogations quant à leurs répercussions sur les infrastructures et la planification à long terme.

Les principaux enjeux, poussant à modifier les textes en vigueur existants, sont les suivants :

- Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain :

- Afin d'améliorer la durabilité en matière de mobilité d'un PAP NQ, il est prévu la possibilité de déroger au nombre d'emplacements de stationnement fixé par un PAG.
- Une augmentation proportionnelle du COS et du CSS, définis dans le PAG, est prévue dans les mêmes proportions que l'augmentation du CUS de 10 % pour du logement à respecter pour un PAP NQ.
- Du fait des mécanismes découlant des seuils existants cités dans l'article 29bis, il peut être redouté que certains propriétaires ou initiateurs de PAP NQ aient prévu un nombre d'unités de logement inférieur à celui qui aurait été admissible et réalisable sur les terrains concernés. Ainsi, le nouveau texte propose d'harmoniser, à la fois les seuils à partir desquels l'article 29bis s'applique, mais aussi ceux applicables à la SCB qui est à réserver aux logements abordables.

- Loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire :

La modification consiste en une harmonisation des seuils présentée dans le cadre de la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment à la suite de l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par la Commission OAI Urbanistes-aménageurs respectivement des membres de l'AULA – Aménageurs-Urbanistes du Luxembourg asbl.

3. Avis sur le projet de loi

I. Quant à la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (« la Loi de 2004 »)

Article 1 (introduction d'une base légale pour le mode de détermination des emplacements de stationnement) (Art. 9 de la Loi de 2004)

Comme indiqué dans le commentaire des articles, « *il s'agit de créer une base légale permettant au plan d'aménagement général (ci-après « PAG ») de fixer le mode de détermination des emplacements de stationnement, base légale qui fait aujourd'hui défaut* ».

A l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Loi de 2004, sont ainsi insérés les termes « *les exigences en termes de détermination du nombre des emplacements de stationnement* ».

L'OAI approuve pleinement la modification de la loi opérée sur ce point par le projet de loi sous analyse.

Article 2 (possibilité pour un PAP NQ de déroger au nombre d'emplacements de stationnement prévu au PAG) (Art. 25 de la Loi de 2004)

Le projet de loi introduit la possibilité pour un Plan d'Aménagement Particulier "Nouveau Quartier" (PAP NQ) de déroger au nombre d'emplacements de stationnement fixé dans le Plan d'Aménagement Général (PAG), sous réserve de la mise en place d'un concept de mobilité spécifique (« *à condition qu'une telle dérogation s'avère nécessaire pour améliorer la durabilité en matière de mobilité dans l'intérêt du PAP concerné. Dans ce cas, le rapport justificatif est complété par un concept de mobilité spécifique* »)

Observations :

- L'introduction d'une telle flexibilité est pertinente dans un contexte de développement durable. Toutefois, il est recommandé de préciser, dans le règlement grand-ducal relatif au contenu d'un rapport justificatif, les éléments constitutifs du "concept de mobilité" afin d'éviter toute interprétation divergente et d'assurer une application homogène.
- La formulation actuelle de l'intitulé de l'article (simplement « Définition ») mériterait d'être clarifiée afin d'en faciliter la compréhension et l'application.

Article 3 (dérogation par la commune au nombre minimal d'emplacements de stationnement) (Art. 26 de la Loi de 2004)

Par analogie à l'adaptation faite à l'endroit de l'article 25 de la Loi de 2004, il est proposé de conférer aux communes la faculté de déroger au nombre minimal d'emplacements de stationnement, tel que prévu par le PAG, dans le cadre de l'adoption d'un PAP NQ.

Comme indiqué, cette proposition contribuera à la simplification administrative en supprimant la nécessité pour les communes de modifier leur PAG pour permettre l'adoption du PAP NQ.

L'OAI approuve cette innovation.

Article 4 (modification de l'Art. 29bis sur le logement abordable)

Le projet de loi prévoit plusieurs modifications substantielles à l'article 29bis, notamment :

- L'exclusion explicite de certaines structures (CIPA, internats, logements provisoires pour demandeurs d'asile, etc.) du champ d'application de l'article.
- L'harmonisation des seuils d'application afin de limiter les effets de contournement.
- L'introduction d'un délai pour la conclusion de la convention de cession des terrains.
- La suppression de la densité de logement (DL) pour les logements abordables.

Observations :

- La clarification des exclusions constitue une amélioration bienvenue dans le cadre de l'application de l'article 29bis.
- L'harmonisation des seuils devrait favoriser une simplification et une meilleure prévisibilité pour les acteurs concernés ainsi que d'éviter des phénomènes de "saucissonnage".
- **Toutefois, la suppression de la prise en compte des logements abordables dans la détermination de la densité de logement (DL) et de la typologie des logements requise dans le PAG soulève plusieurs problématiques : elle pourrait induire une différenciation excessive entre les logements classiques et les logements abordables, ce qui risque d'accroître leur stigmatisation et rendre plus difficile leur acceptation par les communes et les riverains.** De plus, l'impact sur les infrastructures techniques et sociales, en particulier dans les projets d'envergure, reste difficilement mesurable. La DL devrait être supprimée en entier, afin que le promoteur privé puisse aussi mieux réagir au besoin du marché et pas seulement le promoteur public. Seuls le gabarit et le CUS/SCB devraient définir le projet. Si la DL devait néanmoins être maintenue, il faudrait qu'elle soit aussi déjà définie et figée dans les PAG, afin que le maître d'ouvrage ait la garantie que la planification soit cohérente à cet égard.
- La différenciation de règles entre les logements classiques, les logements abordables requis par l'article 29bis et les éventuels logements abordables supplémentaires, semble contraire à l'esprit de simplification administrative souhaitée.
- **L'absence de dispositions garantissant la mise à disposition de terrains (respectivement l'introduction d'un mécanisme / système de "pool compensatoire" pour l'acquisition de terrains) pour la réalisation d'équipements collectifs (écoles, équipements sportifs, culturels - complémentaires et nécessaires pour créer des quartiers d'habitation équitables / vivables à long terme / avec la bonne mixité / quartiers des 15 minutes etc....) dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier » (surtout de grande envergure) ne permet pas aux communes de répondre aux demandes accrues en capacités scolaires ou autres équipements, ce qui risque de constituer un frein dans la mise en œuvre de certains projets.**
- De manière générale, les modifications sous examen semblent surtout viser la **simplification de projets de PAP NQ en zone d'habitation 1 et ne proposent guère d'améliorations concernant l'application de l'article 29bis dans des projets d'envergures (surtout dans les zones mixtes avec des densités et mixités augmentées). Les dispositions risquent de complexifier de manière considérable ce genre de projet, dont notamment les projets visés par le Plan Directeur Sectoriel « Logement ».** La question se pose si le manque de logements pourra réellement être résolu par la création de quelques logements de plus dans des PAP NQ à dominante unifamiliale ou si le gouvernement ne devrait pas trouver des solutions

pour accélérer (voir débloquer) les projets de PAP NQ d'envergure plus considérable et situés en milieu urbain.

- Malheureusement, l'application de l'article 29bis restera très compliquée (ou semble devenir encore plus compliquée) même après les modifications proposées.
- **Le projet de modification de l'article 29bis ne semble pas prévoir de période transitoire pour l'entrée en vigueur des changements, ce qui risque de mettre en danger la finalisation de projets de PAP en cours d'élaboration** et qui pourrait résulter dans une perte de temps considérable dans certains projets.

Recommandations :

- Prévoir des **mécanismes permettant aux communes de récupérer des terrains** dédiés aux équipements publics et équipements collectifs (voir ci-dessus) afin d'assurer une planification équilibrée.
- **Reconsidérer l'exemption des logements abordables dans la détermination de la densité de logement (DL)**, afin d'éviter des déséquilibres structurels et urbanistiques et de permettre aux communes de procéder à une planification cohérente des équipements publics.
- Introduire une **période transitoire d'au moins 6 mois** pour l'application des nouvelles modifications afin de ne pas mettre en danger les projets de PAP qui sont en cours d'élaboration actuellement.
- Organiser un véritable échange d'expériences avec les acteurs concernés afin de réduire la complexité de l'article 29bis.
- **Proposition de réelle simplification administrative : supprimer le principe d'augmentation des coefficients en compensation de la cession, ne laisser qu'un pourcentage minimum de logements abordables à prévoir dans tout projet (PAP NQ et QE).**
- Supprimer la DL (densité de logement) en raison des motifs indiqués dans le présent avis.

Articles 6 et 7 – Dispositions transitoires

Le projet de loi prévoit une entrée en vigueur de ses dispositions à compter du 1er janvier 2026.

Observations :

- Une entrée en vigueur immédiate risquerait de compromettre des projets déjà engagés et de créer une insécurité juridique pour les acteurs concernés.

Recommandation :

- Introduire une période transitoire d'au moins 6 mois pour l'application des nouvelles modifications afin de ne pas mettre en danger les projets de PAP qui sont en cours d'élaboration actuellement.

II. Quant à la modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (« la Loi de 2018 »)

La modification de l'article 11 de la loi de 2018 (contenu du plan directeur sectoriel (PDS) est subséquente à la modification de l'article 29 de la Loi de 2004 opérée par le projet de loi.

Sous ce rapport, cette modification n'appelle pas de commentaire de la part de l'OAI.

4. Conclusion

L'OAI salue les efforts de simplification et de clarification apportés par le projet de loi, en particulier en ce qui concerne l'harmonisation des seuils et la possibilité de réduire les exigences en matière d'emplacements de stationnement. Toutefois, certaines dispositions mériteraient d'être affinées afin d'assurer une mise en œuvre efficace et cohérente du cadre réglementaire.

L'OAI recommande donc :

- Une définition plus détaillée du "concept de mobilité" dans le règlement grand-ducal relatif au contenu du rapport justificatif afin d'en préciser la portée et le contenu minimal.
- L'intégration de mécanismes garantissant aux communes la possibilité de prévoir des équipements publics dans un PAP NQ en lien avec l'urbanisation induite.
- Un processus commun pour une refonte pour l'article 29bis qui est jugé beaucoup trop complexe dans son application, malgré les propositions de modification.
- Une application progressive des nouvelles dispositions afin d'assurer une transition fluide et maîtrisée.

L'OAI demeure à la disposition des autorités concernées pour collaborer à l'affinement de ces mesures.

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

Luxembourg, le 6 juin 2025

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Patrick NOSBUSCH
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

