

**2<sup>ème</sup> avis OAI****Réflexions, préoccupations et questions de l'OAI au sujet des  
projets des 4 plans directeurs sectoriels****Remarques préliminaires urgentes**

Suite aux récents cas de figure, il importe de rétablir la sécurité juridique, par le vote urgent du projet de loi rectifiant l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et d'introduire un temps de latence adéquat, avant l'entrée en vigueur de certaines mesures, afin de garantir la sécurité de planification et d'investissement.

Nous nous permettons de revenir à des questions soulevées dans notre premier avis du 7 août 2014, à savoir :

- Quant aux principes qui devraient présider à l'élaboration de ces plans directeurs sectoriels (PS), nous rappelons nos convictions en la matière : à savoir le respect du principe de subsidiarité, de la *lean governance* et du *think global, act local*. **L'inventaire complet de l'existant (PSL, PSZAE) revêt également une importance majeure.**
- L'OAI plaide de longue date qu'il conviendrait de **se donner les moyens de tester au préalable de tels projets de législation et de réglementation**, ayant une forte implication du point de vue procédural et économique, **sur des cas concrets** et ce afin de déceler les éventuelles incohérences et les risques de blocage.
- Enfin nous soulignons que la publication définitive des quatre PS à intervenir devrait être accompagnée par l'édition de **fiches d'application pratique, ainsi que par la publication de versions coordonnées de tous les textes amenés à être incidemment modifiés.**
- **Sur quelles bases** les différentes données chiffrées (« seuils ») ont-elles été établies: recherche empirique, réflexion scientifique, base légale nationale, européenne, internationale, normes ou autres ?
- Il est observé que les projets ou plans d'aménagement généraux (PAG) sont cités 104 fois dans les projets de règlements grand-ducaux, les projets ou plans d'aménagement particulier (PAP) 38 fois, les études préparatoires 16 fois et les schémas directeurs 2 fois...

**Méthodologie**

Le présent avis a été établi sur base de l'analyse du groupe de travail OAI ad hoc mis en place par le Conseil de l'Ordre et notamment sur le travail des rapporteurs respectifs.

**Sommaire :**

- |   |         |
|---|---------|
| 1. Plan sectoriel Logement (PSL)                        | page 2  |
| 2. Plan sectoriel Paysages (PSP)                        | page 4  |
| 3. Plan sectoriel Transports (PST)                      | page 5  |
| 4. Plan sectoriel zones d'activités économiques (PSZAE) | page 7  |
| 5. Annexe : 1 <sup>er</sup> avis de l'OAI du 07/08/2014 | page 10 |

## 1. Plan sectoriel Logement (PSL)

### A - Remarques générales

De manière générale, l'OAI accueille favorablement les idées, approches et grands principes constituant la base du projet de règlement.

- A défaut d'indications pour atteindre la croissance de 20% (cf. article 6), il est supposé que l'horizon visé est l'année 2030.
- Paragraphe 11(4): A notre avis la citation des exemples de types de logement ne devrait pas figurer dans un règlement grand-ducal des plans sectoriels (cf. saut d'échelle), afin de laisser plus d'ouverture aux nouvelles idées, mais plutôt dans un cahier des charges des POS à élaborer pour les projets d'envergure.  
Pour promouvoir des nouveaux types de logements, il convient de sensibiliser aussi les communes et de vérifier l'impact sur les règlements des bâtisses  
=> dispositions à abroger ou modifier pour permettre la flexibilité/modularité.
- Vu leur envergure et l'ambition de trouver des nouvelles formes de logements, les projets d'envergure devraient faire objet de concours.
- Clarifier le rôle des promoteurs publics tels que SNHBM et le rôle des architectes.
- Dans quel laps de temps peuvent être réalisés les projets d'envergure ?  
=> Durée élaboration des POS, acquisition des terrains, etc.
- Les densités de logement définies ne sont pas très élevées (notamment le minimum des unités de logements par hectare pour les communes prioritaires dans les EPU) et elles ne sont pas très différenciées entre communes prioritaires et complémentaires.
- Accès à la base de données SIG (article 14) pour des acteurs comme un ordre légal ?
- La définition de « logement social » et de « logement à coût modéré » doit être clarifiée.
- Les objectifs formulés à l'article 4 et notamment la densification devraient être appuyés par des mesures complémentaires envisagés telles que le « Baulückeninventar », l'inventaire de logements vides, le « Baulandvertrag » et le remembrement urbain.  
Ces mesures devraient être harmonisées de façon à favoriser leur mise en pratique rapide et synchrone, afin d'accélérer la réalisation de projets de logement et ainsi avoir un impact pour atteindre l'objectif formulé par le Gouvernement, à savoir la réduction du prix de logement de façon considérable.

### B - Remarques concernant les procédures

- Il est primordial de vérifier la validité des PAP qui sont actuellement déjà en procédure sur base des PAG en vigueur.
- Que se passe-t-il entre la mise en vigueur du PSL et de l'adaptation des PAG/PAP ?  
Le règlement prévoit uniquement des dispositions transitoires pour les extensions urbaines. Pour les autres zones, les PAP pourront-ils toujours être élaborés sur base

des PAG actuels, même s'ils ne sont pas conformes avec le PSL ?

- Contradictions avec les prescriptions et valeurs du pacte Logement à vérifier et définir dans le cas échéant ce qui prime.
- Vérifier les dispositions du POS et le degré d'information contenu dans le POS (équivalent PAP ?). Actuellement, seuls deux POS (aéroport et environs ainsi qu'Ecole européenne de Mamer) existent – il n'y a donc pas beaucoup d'expérience avec cette procédure.
- Dispositions de transition du paragraphe 16(2) => croissance limitée à 10% pour les extensions urbaines. Risque de ralentissement. S'en suit une diminution de l'offre par rapport à la demande et une augmentation du coût des logements jusqu'à adaptations des PAG.
- Quels projets sont éventuellement déjà prévus (PAP introduits au ministère) qui pourraient compenser ce risque de ralentissement. Est-ce qu'un inventaire à ce sujet a été réalisé?
- Faire une déclaration précise, formelle et sans équivoque, si les modifications ponctuelles de PAG futurs doivent respecter le PSL. A priori cela ne devrait pas être le cas, car la vue globale nécessaire concernant la croissance n'est pas donnée.

-----

## 2. Plan sectoriel Paysages (PSP)

Art. 5 Que se passe-t-il dans le cas d'une extension d'un ensemble existant (par ex. ferme, école ou service technique hors périmètre) ?

Art. 7. Est-ce que l'on peut implanter de nouvelles fermes ayant une majorité des terres dans cette zone éventuellement avec des obligations d'intégration plus importantes (respect topographie, taille et disposition des bâtiments, plantations structurantes, compensations) ?

Le Ministère respectivement des groupes de travail interministériels travaillent depuis de nombreuses années sur un texte contenant les conditions types pour les différents types de sites (sites déjà entravés, sites normaux, sites exposés).

Ce serait bien d'arriver à un guide définitif et de pouvoir, ainsi, travailler dans le cadre d'une loi.

Art.11(2) Il vaudrait mieux que le Ministère édite des conditions types à reprendre dans le PAG des communes, sinon nous arrivons à la situation aberrante de différences de conditions pour des constructions sur des sites similaires.

Art.12. Rendre un manuel écologique obligatoire pour les PAP (plantations, scellement, séparations, etc.) surtout pour les PAP en bordure de périmètre. Ceci permettrait une meilleure transition (« Verzahnung »).

Art.14a Envergure nouvelles installations (dernière phrase), le texte n'est pas clair.

Envergure, est-ce que ceci concerne seulement les nouvelles installations ou les deux regroupées (existantes et nouvelles) ?

Divers Il serait utile d'avoir une carte qui superpose les différentes conditions :

- Paysage ;
  - Parc naturel ;
  - I.B.A. (International Birds Area)
- et de la rendre publique.

° Les diverses prescriptions avec les différents délais de mise en application semblent difficiles à mettre en œuvre (fort risque d'un chaos programmé).

En outre, ceci risque d'allonger encore le délai de finalisation des PAG.

Avec les ajouts successifs (SUV, lois paysagères) du Ministère, le délai est toujours prolongé. Ceci ne contribue certainement pas à augmenter le nombre de logement.

° L'idée de base de la loi est bonne mais son exécution est compliquée. Elle est trop tardive ; aurait dû venir avec la modification du PAG.

-----

### 3. Plan sectoriel Transports (PST)

Les trois piliers du PST sont:

- les projets d'infrastructures ferroviaires et routières
- la gestion des emplacements du stationnement
- la promotion de la mobilité douce

#### Les projets d'infrastructures ferroviaires et routières:

Le PST reprend les idées formulées en 2012 dans le document Mobilité Durable MoDu.

Les différents projets sont repris dans des fiches techniques et priorisés en trois phases

Phase 1 : horizon 2020

Phase 2 : horizon 2030

Phase 3 : au-delà de 2030.

Les grands objectifs sont :

- Aménagement du territoire (meilleure mixité des fonctions logement, travail et loisir)
- Mobilité douce
- Transports en commun (offrir un transport en commun plus attractif)
- Favoriser une utilisation attentive de la voiture (P&R national et transfrontalier)

La liste des projets à réaliser pour 2020 est longue et il est quasi certain que tous les projets ne pourront pas être réalisés à temps. En effet, entre 2012, année de parution du MoDu et aujourd'hui peu de ces projets sont passés en phase exécution.

Il faut savoir que des grands-projets d'infrastructure demandent, une importante anticipation en termes d'acquisition de terrains.

Le tram est fort thématiqué dans le PST. On a l'impression que pour la Ville de Luxembourg tout est articulé autour du tram. Argument qui revient souvent : moins d'émission dans l'avenue de la Liberté car le tram fonctionne à l'électricité. On pourrait se demander que si des bus électriques reprendront le parcours, on aurait le même effet à moindre coût.

Les fiches techniques reprennent sommairement les caractéristiques de projet. Sous la rubrique points forts/points faibles, il est rare de trouver des points faibles.

#### La gestion des emplacements du stationnement

Le pays est subdivisé en deux types de communes

1. communes à dominante rurale
2. communes à dominante urbaine et périurbaine

Dans les communes à dominante rurale, il sera interdit d'implanter des activités de services administratifs et professionnels à nombreux emplois. Ainsi il sera difficile pour ces communes de développer des activités dans ce secteur. Seules des communes urbaines et périurbaines (centre et sud du pays) auront le droit de se développer dans ce sens.

Il faudrait analyser si 1 emplacement par 45m<sup>2</sup> de surface brute est suffisant pour les communes à dominante rurale, ainsi que 1 emplacement pour 90 m<sup>2</sup> dans les communes à dominante urbaine et périurbaine. (Tableau à la page 132 du document explicatif technique).

Le plan de gestion des emplacements de stationnement automobile (outil informatique sur base GIS) présenté dans le dossier à l'avantage de pouvoir rapidement mettre en évidence

la situation en matière d'emplacements obligatoires et facultatifs en fonction de la surface construite brute. Toutefois cet outil est fortement tributaire de la mise à jour annuelle, qui sera effectuée par la Communauté Transports (CdT), dont on n'a pas encore connaissance à ce jour.

### Mobilité douce

Pour favoriser le développement de la mobilité douce, des emplacements vélo sont imposés dans l'espace public, mais aussi dans l'espace privé. Ceci sans différenciation, si un raccord est garanti ou non au réseau des pistes cyclables.

A notre avis, les outils proposés sont insuffisants pour prétendre de réaliser les objectifs ambitieux d'atteindre un modal split de 25/75 entre mobilité douce et mobilité motorisée.

### Les effets du PST sur le PAG et les délais de mise en conformité

Les communes doivent mettre en conformité leur PAG 4 ans à partir du moment où le PS est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal.

Il est à noter que les réflexions qui ont conduit au système de gestion de stationnement sont basées sur une amélioration conséquente de l'offre du transport en commun, qui lui à son tour est tributaire de la réalisation des projets ferroviaires et routiers. Il est peu probable que ces projets soit finis à temps. Ainsi les impositions reprises dans les règlements sur les bâtisses communales en matière de gestion des stationnements conduiront à des impasses sérieuses.

Toutefois, le PST a l'avantage de définir plus ou moins clairement les projets visés en ce qui concernent les projets ferroviaires et routiers. Par contre, les propositions pour la mobilité douce sont très sommaires, hormis la définition des emplacements à vélo.

-----

#### 4. Plan sectoriel zones d'activités économiques (PSZAE)

##### Question de base

Au-delà de l'horizon de planification qui est fixé à 2030, ne faut-il pas en guise d'introduction se poser la question vers quel type d'activités notre pays veut s'orienter pour les années à venir ?

A lire le texte, on pourrait avoir l'impression que toute activité économique est définie dans les zones d'activités. Nous pensons qu'il serait judicieux de faire une réflexion plus large sur les activités économiques en général et puis seulement de développer plus particulièrement les zones d'activités.

- Le secteur agricole
- L'industrie lourde
- L'industrie
- L'artisanat
- Les services (logistique, ICT, banques, assurances, etc.)
- Le commerce

Comment ces différentes activités économiques seront-elles liées au logement, au paysage et aux transports ?

Quels sont les régions de Luxembourg que le Gouvernement entend développer pour quel secteur et pourquoi ?

A notre avis, les différentes commissions prévues ne pourront faire un travail correct que si les prémisses esquissées ci-dessus sont clairement définies et connues.

##### I : Considérations générales :

- Prescriptions obligatoires : les communes doivent s'y conformer au niveau du PAG et des PAP.
- Plans sectoriels primaires ne sont pas précisés à l'échelle cadastrale.
- Un outil informatique « SIG Géoportail » sera mis en place.
- L'exécution est d'utilité publique : en cas d'expropriation la valeur des terrains est gelée à la valeur telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au mémorial.
- Prévu pour être adapté à l'évolution : suivi par une commission de monitoring.

##### II : Plan directeur sectoriel

- Désignation des surfaces retenues à l'horizon 2030
- Cadre réglementaire
  - Typologie
  - Arrête les zones d'activités économiques nationales et régionales existantes (Sur base des documents graphiques annexés on a l'impression que l'inventaire n'est pas complet. Est-ce qu'il faut considérer d'autres documents en parallèle (p.ex Bissen Luxlait/Creos).
  - Réserve de surfaces
  - Reclassement de certains terrains non adaptés par les communes
  - Désignation des surfaces dans un plan d'aménagement communal
  - Edicte les conditions à remplir pour les zones d'activités supplémentaires
  - Critères pour les commerces et les services dans les zones d'activités
  - Suivi par une commission de monitoring

Comment définit-on, sur base du nombre d'emplois, le besoin en surfaces pour les activités économiques ? Les activités économiques définies dans le plan sectoriel

concernent essentiellement l'artisanat et les industries légères. Il est louable qu'une grande importance soit apportée à ces deux volets. Il est cependant à noter que d'autres secteurs du tertiaire sont en forte progression et les surfaces disponibles pour des bureaux font défaut.

Nous supposons que les zones d'activités seront développées par les instances publiques ou est-ce qu'il est envisagé de les faire développer par des promoteurs privés ?

Zone régionale s'il y a coopération entre les communes.

Article 5 : Artisanat/industrie légère

Les zones sont réservées à l'artisanat et aux industries légères.

Même remarque que ci-dessus. Si l'on peut apprécier le fait que les auteurs veulent éviter des zones hétérogènes comme à Gasperich, on peut cependant se poser la question si la forte sectorisation proposée est la seule et unique solution. Certains acteurs risquent de ne pas trouver du tout un terrain adapté à leurs besoins. Ne faudrait-il pas dans certains cas aussi favoriser une certaine mixité entre le logement et les activités. Faut-il absolument créer des zones complètement isolées, d'autant plus qu'un cordon de végétation est prescrit autour des zones d'activités.

### **Projet de règlement grand-ducal :**

Est-ce que les services sont admis dans les zones communales étant donné qu'il y a des limitations dans toutes les autres zones ?

Zones d'activités spécifiques :

- Technologie de la santé
- Audiovisuel et télécommunication

Ces zones ne peuvent pas limiter les surfaces de bureaux étant donné qu'on y offre principalement des services et pas d'activité artisanale.

Est-ce que les typologies ne sont pas trop restrictives : quid ICT (Luxconnect /ERBC et autres) toutes les activités liées aux nouvelles technologies ?

Comment et sur quel document les zones d'activités existantes sont-elles repérées ?

Sur les plans des annexes 3 – 6, elles ne sont pas toutes reprises.

Article 17.

Niederanven/Schuttrange et Sanem.

Est-ce que nous avons bien compris qu'il s'agit d'une zone d'activité 2 avec la contrainte qu'un tiers de la surface d'extension devra être pour des activités de la zone 1.

Comment éviter un développement non cohérent ?

Article 30 Zones tampons

Sur quels terrains sont-elles réalisées ? Zones de servitudes : comment les propriétaires sont indemnisés ?

Qui planifie de façon concrète les zones d'activités avec les zones tampons ? Missions confiées par l'Etat, les syndicats, les communes à des bureaux d'études indépendants ?

Carte page 16 :

Voir codes des couleurs !

**Commentaire des articles du règlement grand-ducal :**

Le plan sectoriel définit un certain nombre des zones transitoires, p.ex. Helfent/Bertrange, Leudelange, Capellen, Merscherberg.

Quelles sont les prescriptions transitoires ? Quel est l'objectif poursuivi ?

Mobilité : Nous n'avons pas vu d'indication relative aux emplacements de stationnement à prévoir/autorisés dans les zone d'activités. Est-ce que les contraintes spécifiques sont du ressort des communes concernées ou est-ce que des recommandations seront élaborées pour les différentes zones d'activités en fonction de la typologie de l'activité et de l'emplacement.

-----

**Annexe: 1<sup>er</sup> avis OAI sur les projets des 4 plans sectoriels**

Réf. OAI : AvisOAI/LPolfer AvisOAI Plans sectoriels 20140807

Madame Lydie POLFER  
Bourgmestre de la Ville de Luxembourg  
42, Place Guillaume  
L-1648 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 7 août 2014

**Objet : 1<sup>er</sup> avis OAI sur les projets des 4 plans directeurs sectoriels  
Proposition de collaboration pour assurer une application efficiente**

Madame la Bourgmestre,

Comme convenu lors de notre dernière entrevue avec le Ministre du Développement durable et des Infrastructures, nous avons l'honneur de vous adresser nos premières remarques générales dans le cadre de la consultation publique ouverte le 27 juin 2014 sur les projets des quatre plans directeurs sectoriels.

La réunion du Conseil de l'Ordre en date du 28 juillet dernier a été entièrement consacrée à l'étude des **analyses préliminaires du groupe de travail OAI pluridisciplinaire « Plans directeurs sectoriels »**.

Le présent avis se limitera à une **approche opérationnelle**, avec l'objectif de contribuer à ce que ce package législatif et réglementaire, crucial pour l'avenir de notre pays, puisse être appliqué de manière efficace et efficiente.

Quant aux principes qui devraient présider à l'élaboration de ces plans directeurs sectoriels (PS), nous rappelons nos convictions en la matière : à savoir le respect du principe de subsidiarité, de la *lean governance* et du *think global, act local*. L'inventaire complet de l'existant (PSL, PSZAE) revêt également une importance majeure.

L'OAI plaide de longue date qu'il conviendrait de **se donner les moyens de tester au préalable de tels projets de législation et de réglementation**, ayant une forte implication du point de vue procédural et économique, **sur des cas concrets** et ce afin de déceler les éventuelles incohérences et les risques de blocage.

Nous regrettons vivement que cette précaution n'ait pas été prise, en dépit des difficiles expériences antérieures (loi ACDU sans cesse modifiée pour en rectifier les incohérences,...).

Dans le cas présent, afin de pouvoir étudier en détail l'impact des quatre PS, malheureusement non suffisamment structurés et limpides, il faudrait disposer de **fiches d'analyse de ces projets de plans sectoriels**, mentionnant toutes les références vers d'autres lois et règlements y cités ainsi que les interactions entre les plans sectoriels.

Les services ministériels ayant rédigé lesdits projets se sont nécessairement basés sur de tels outils d'analyse. Il serait dommage de rater l'occasion de confronter cette analyse avec les expériences des femmes et hommes de terrain qui doivent appliquer au journalier ces textes.

**Dans cette perspective, l'OAI se déclare disposé à organiser mi-septembre des réunions de concertation avec les services ministériels respectifs. Ce serait l'occasion utile pour les rapporteurs OAI (pour les plans sectoriels en projet), de présenter - dans un esprit constructif - leurs réflexions, questions et suggestions en la matière.**

Une telle démarche serait l'occasion d'un échange au sujet des bases sur lesquelles les différentes données chiffrées (« seuils ») ont été établies: recherche empirique, réflexion scientifique, base légale nationale, européenne, internationale, normes ou autres.

Une telle concertation revêtirait un intérêt particulier pour préparer les mises à jour au niveau du Guichet « Urbanisme et Environnement ».

Le groupe de travail OAI « Règlement-type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites » pourrait également apporter ses réflexions dans ce cadre.

Il est observé que les projets ou plans d'aménagement généraux (PAG) sont cités 104 fois dans les projets de règlements grand-ducaux, les projets ou plans d'aménagement particulier (PAP) 38 fois, les études préparatoires 16 fois et les schémas directeurs 2 fois...

Les projets des quatre PS comportent des dispositions qui sont applicables immédiatement. Certaines dispositions ont un caractère intermédiaire transitoire. D'autres dispositions entreront en vigueur après l'adoption définitive des 4 plans.

**Il importe d'introduire un temps de latence adéquat, avant l'entrée en vigueur de certaines mesures, afin de garantir la sécurité juridique des planifications et investissements engagés.** Pour les projets en étude, le travail effectué par les concepteurs s'étale sur plusieurs années et risque d'être remis en cause par l'introduction des plans sectoriels.

Il est patent que ce dossier impactera très fortement la pratique quotidienne de nos membres. **Dès lors, le groupe de travail pluridisciplinaire OAI poursuivra encore plus en détail ses analyses**, notamment quant aux répercussions procédurales et interactions avec d'autres textes légaux ou réglementaires.

Par ailleurs, une coordination sectorielle (du domaine de la construction) débutera en septembre 2014, afin de préparer les discussions au sein du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT).

L'avis définitif de l'OAI sera remis pour le 27 octobre 2014.

Dès à présent, une concertation des commettants publics avec le secteur de la construction nous semble indispensable pour assurer que celui-ci soit en mesure de **répondre aux défis**.

Pour les études des zones de logement prioritaires, nous restons dans l'attente de vos réflexions concernant la manière d'attribuer les missions. **L'OAI plaide pour des procédures de concours.**

Enfin nous soulignons que la publication définitive des quatre PS à intervenir devrait être accompagnée par l'édition de **fiches d'application pratique**, ainsi que par la publication de versions coordonnées de tous les textes amenés à être incidemment modifiés.

Plus généralement, l'OAI plaide de longue date pour l'instauration d'un code de la construction, assurant la cohérence de tous les textes légaux et réglementaires en la matière.

Après l'entrée en vigueur définitive des quatre plans directeurs sectoriels, il importera que le CSAT effectue un monitoring régulier de leur application en étroite collaboration avec les acteurs sur le terrain.

Vous remerciant de l'attention que vous allez réserver à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Bourgmestre, à l'assurance de notre très haute considération.

Pour le Conseil de l'Ordre

Pierre HURT  
Directeur



P.S. : Copie de la présente a été adressée à :

- Monsieur Etienne SCHNEIDER, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie
- Monsieur François BAUSCH, Ministre du Développement Durable et des Infrastructures
- Madame Carole DIESCHBOURG, Ministre de l'Environnement
- Madame Maggy NAGEL, Ministre du Logement
- Monsieur Dan KERSCH, Ministre de l'Intérieur
- Monsieur Camille GIRA, Secrétaire d'Etat au Développement Durable et aux Infrastructures