

Luxembourg, le 6 décembre 2021

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ portant modification : 1° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ; 2° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Amendements gouvernementaux² au projet de règlement grand-ducal portant modification : 1° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ; 2° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». (5864RMX et 5864bisRMX)

*Saisine : Ministre de l'Intérieur
(20 juillet et 28 septembre 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal et ses amendements gouvernementaux sous avis ont pour objet d'adapter, d'une part, le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (ci-après le ou les « PAG ») d'une commune³ ainsi que, d'autre part, le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »⁴ (ci-après le ou les « PAP NQ »).

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

² [Lien vers les amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

³ Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (Mémorial A – N° 321 du 23 mars 2017).

⁴ Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (Mémorial A – N° 324 du 23 mars 2017).

En bref

- La Chambre de Commerce salue le projet de règlement grand-ducal amendé sous avis qui a pour objet de rendre opérationnel le Pacte logement 2.0 en exécutant l'article 29*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004.
- En cas de cession des fonds réservés au logement abordable, elle maintient sa position que la contrepartie en nature prévue par le Pacte logement 2.0, consistant en une hausse de +10% du degré d'utilisation pour les surfaces étant destinées exclusivement à du logement, paraît insuffisante pour compenser de manière adéquate un initiateur de projet dans l'ensemble des cas de figure prévus.
- Elle invite les autorités à compléter la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0, en ajoutant l'option d'une compensation complémentaire également pour les cas de figure où un PAP NQ réserverait seulement 15% ou 20% de la « surface construite brute maximale à dédier au logement » au logement abordable.

La modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune se fonde sur le nouvel article 29*bis*, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain⁵ (ci-après la « loi modifiée du 19 juillet 2004 »). Cet article 29*bis* a fait l'objet d'une insertion au niveau de ladite loi dans le sillage de l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0⁶.

En vue de favoriser la création de logements abordables, le Gouvernement vise la pratique d'une politique de zoning inclusif dans le cadre du Pacte logement 2.0. L'article 29*bis*, paragraphe (2) précité prévoit ainsi que les PAP NQ serviront comme un instrument futur pour définir des « quotas de logements abordables » dans le cadre du développement de nouveaux quartiers. Pour chaque PAP NQ, une part variable de la « surface construite brute maximale à dédier au logement » sera réservée à la réalisation de logements abordables. Cette part à réserver dépend, d'une part, du nombre d'unités de logements que prévoit le PAP NQ mais également, d'autre part, des surfaces elles-mêmes et de l'évolution de leur mode d'utilisation du sol dans le temps au sein d'un PAG.

Ainsi, lorsqu'un PAP NQ couvre des fonds qui ont été reclassés d'une zone non dédiée à l'habitation en zones d'habitation / zones mixtes dans un PAG, l'article 29*bis* prévoit une majoration du quota de surface à réserver au logement abordable, comme l'illustre le tableau suivant (cf. Tableau n°1).

⁵ Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N° 141 du 4 août 2004)

⁶ Loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement (Mémorial A – N° 624 du 18 août 2021).

Tableau n°1 : Pourcentage de la « surface construite brute maximale dédiée au logement » à réserver au logement abordable suivant l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004

PAP NQ - Procédure d'adoption⁷ entamée après le 18 février 2022	% réservé au logement abordable
<u>Cas 1</u> : fonds classés en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	/
10-25 logements	10%
>25 logements	15%
<u>Cas 2</u> : fonds reclassés ⁸ d'une zone non dédiée à l'habitation en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	10%
10-25 logements	15%
>25 logements	20%

Source : Loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0

Par la présente adaptation du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune, le projet de règlement grand-ducal et les amendements gouvernementaux sous avis prévoient maintenant que la partie graphique d'un PAG désigne clairement, par des zones superposées, les fonds reclassés qui seraient concernés par une telle majoration du quota de logement abordable. En outre, au niveau de l'annexe II du même règlement grand-ducal, le projet et les amendements sous avis procèdent à une mise à jour de la définition de la « surface construite brute ».

En deuxième lieu, le projet de règlement grand-ducal et les amendements gouvernementaux sous avis entendent modifier le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du PAP NQ. Au sein de ce dernier, ils procèdent en particulier à un remplacement et un ajustement de son annexe I « Tableau récapitulatif ». D'après les auteurs, cette adaptation serait indispensable en vue de garantir une application correcte des dispositions de l'article 29bis, d'abord en ce qui concerne le mécanisme de réservation de la « surface construite brute maximale à dédier au logement », mais également en lien avec l'augmentation des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol du PAG qui est prévue en tant que compensation en nature dans le cadre du mécanisme de cession légal du Pacte logement 2.0. Par ailleurs, afin de faciliter la compréhension du fonctionnement des mécanismes précités dans le cadre du nouveau tableau récapitulatif, les auteurs procèdent à la présentation d'un exemple d'application chiffré sur base d'un PAP NQ fictif.

Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce précise qu'elle souhaite se prononcer par rapport au texte coordonné du projet de règlement grand-ducal sous avis, tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux apportés au projet.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue l'élaboration par les autorités du projet de règlement grand-ducal amendé sous avis qui a pour objet de rendre opérationnel le Pacte logement 2.0 en exécutant l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Etant donné que le Pacte logement 2.0 a instauré la réservation par un PAP NQ d'une part de la « surface construite brute maximale à dédier au logement » au logement abordable, mais sans

⁷ La procédure d'adoption telle que prévue par l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

⁸ Suite à une modification / refonte du PAG pour laquelle la procédure de modification, telle que prescrite par les articles 10 à 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, est entamée à partir du 18 février 2022.

pour autant que la législation actuelle ne prévoit une méthode / définition officielle pour calculer à quel point un immeuble à usage mixte attribue sa surface construite brute à différentes fonctions, la Chambre de Commerce approuve l'initiative qui vise à compléter la définition de la « surface construite brute » par une méthodologie de répartition des surfaces dans le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune. Dans une optique de sécurité juridique, elle estime qu'une définition claire à cet égard s'avère en effet comme indispensable et ce notamment dans le cadre du contrôle de conformité en lien avec l'octroi d'une autorisation de construire⁹, où une commune devra vérifier si la quote-part de la surface construite brute qu'un immeuble à usage mixte dédie au logement abordable est conforme au PAP NQ et à la loi relative au Pacte logement 2.0. Dans le même ordre d'idée de sécurité juridique, elle se réjouit que les fonds concernés par une majoration du quota de logement abordable, conformément à l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, seront dans le futur clairement indiqués au niveau de la partie graphique d'un PAG.

S'agissant des modifications projetées au niveau du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du PAP NQ, la Chambre de Commerce souligne qu'elle salue l'illustration d'un exemple d'application chiffré du Pacte logement 2.0 sur base d'un PAP NQ fictif par les autorités. Si elle a analysé la documentation y relative avec un grand intérêt, elle estime en revanche que cet exemple des auteurs semble en grande partie confirmer certaines craintes que la Chambre de Commerce avait formulé dans le cadre de ses avis se rapportant au projet de loi n°7648 relative au Pacte logement 2.0¹⁰.

Plus précisément, concernant la hausse de +10% du degré d'utilisation pour les surfaces étant destinées exclusivement à du logement, qui est prévue par le **mécanisme de cession légal** du Pacte logement 2.0 en tant que contrepartie pour la cession obligatoire à une commune des fonds réservés aux logements abordables, la Chambre de Commerce maintient sa position que cette contrepartie en nature paraît insuffisante pour compenser un initiateur de projet privé dans l'ensemble des cas de figure prévus par le Pacte logement 2.0.

D'après son interprétation, ceci semble en effet aussi clairement ressortir de l'exemple d'application chiffré du Pacte logement 2.0 qui a fait l'objet d'une présentation par les autorités. Si la Chambre de Commerce reconnaît qu'une hausse de +10% du degré d'utilisation pour les surfaces précitées peut donner lieu à une compensation adéquate si le quota de logement abordable se limite à seulement 10% (cf. Tableau n°1), il semble cependant qu'il n'en est pas de même si le pourcentage à réserver se monte à 15% ou encore à 20%. Dans l'exemple d'application, où les auteurs ont effectué les calculs illustratifs en retenant un quota théorique de 15%, les résultats mettent ainsi, selon la Chambre de Commerce, clairement en exergue qu'il existe un écart substantiel entre, d'une part, l'ampleur de la surface construite brute réservée qu'un acteur privé sera obligatoirement amené à céder et, d'autre part, l'ampleur de la surface construite brute supplémentaire à laquelle il pourra prétendre en tant que compensation suite à l'augmentation du degré d'utilisation de +10%.

En même temps, la Chambre de Commerce considère que ce **risque de sous-compensation** pour des quotas de réservation élevés ne semble pas surprenant. Elle rappelle ainsi que la loi relative au Pacte logement 2.0 prévoit déjà bien l'option d'une **compensation additionnelle complémentaire** dans le cas exceptionnel d'une réservation de grande envergure à hauteur de 30% de la surface construite brute destinée au logement par un PAP NQ pour le logement abordable, ce dans le contexte de l'exécution d'un plan directeur sectoriel « logement¹¹ ». Or, au regard des enseignements pouvant être tirés des données issues de l'exemple d'application des

⁹ Article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

¹⁰ [Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7648 sur le site de la Chambre des Députés](#)

¹¹ En cas d'exécution par un PAP NQ d'une zone dédiée à l'habitation découlant d'une zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement », et si le PAP NQ prévoit plus que 25 unités de logement, il sera alors procédé à une réservation de 30% de la surface construite brute destinée au logement pour le logement abordable.

auteurs, la Chambre de Commerce invite par conséquent les autorités à compléter la loi relative au Pacte logement 2.0, en ajoutant cette option d'une compensation complémentaire également pour les cas de figure où un PAP NQ réserverait seulement 20% ou 15% de la « surface construite brute maximale à dédier au logement » au logement abordable. Dans ce contexte, elle propose la réintroduction d'une possible **indemnité financière** en tant que mesure de compensation additionnelle, une telle indemnité ayant par ailleurs été prévue dans la version initiale du projet de loi relatif au Pacte logement 2.0.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2 du projet de règlement grand-ducal amendé

L'article 2 du projet de règlement grand-ducal amendé sous avis vise à adapter l'annexe I « Légende-type du plan d'aménagement général » du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG d'une commune.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques à formuler à l'encontre de la modification envisagée par ledit article 2. Elle souhaite en revanche faire remarquer que l'annexe I, au moins tel qu'il a été joint à la version coordonnée du projet de règlement grand-ducal amendé sous avis, semble se caractériser par des erreurs matérielles. Ainsi, les numéros des articles relatifs aux différentes zones de base et zones superposées du texte ne semblent plus coïncider avec les numéros d'articles que renseigne l'annexe I pour ces différentes zones.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal ainsi que les amendements gouvernementaux y relatifs sous avis.

RMX/PPA