

Christine Muller

# It's complicated...

## Pour une nouvelle politique urbano-architecturale

Les sites de rencontre sont un formidable baromètre social. Personne, à la recherche d'un nouveau partenaire, ne décrirait ainsi son statut, puisque cela équivaldrait à avouer qu'on est conscient que les choses doivent changer, mais que cela ne doit pas faire trop mal. Qu'au fond, on souhaite rester dans sa zone de confort.

Cela reflète un peu l'ambiance préélectorale. Il faut se demander ce qui motive les candidats aux élections pour récolter un maximum de voix et où ils puisent leur énergie pour développer leur programme. Rien que la question du logement, actuellement omniprésente, est tellement ramifiée qu'elle ne se laisse pas résumer à quelques phrases. Et pourtant, dans le cadre de la ferveur préélectorale, il est d'usage de fustiger certains acteurs, études à l'appui, et d'invoquer la nécessité d'instruments de régulation plus efficaces et plus contraignants.

Or, en tant que femme de l'art, je ne comprends pas cette précipitation. Les lois en place, si les pouvoirs publics les appliquaient avec un peu plus d'audace, regorgent de solutions. Il faudrait, certes,

les élaguer, éliminer les redondances et instaurer une terminologie universelle, mais il n'est certainement pas nécessaire de « serrer la vis ».

Il faut être conscient que, il y a vingt ans, les communes ont été confrontées à d'importants changements dès l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (appelée par la suite « loi ACDU »). Le passage de la gestion du territoire communal « en bon père de famille » à une gestion managériale a dû se faire de manière abrupte et avec des moyens plutôt modestes. Il est donc naturel que les interventions des urbanistes et aménageurs en charge de l'élaboration des nouveaux plans d'aménagement général (PAG) se soient majoritairement limitées à finaliser les dossiers pour qu'ils puissent entamer la procédure d'adoption.

Or, la planification urbanistique ne peut se limiter à une série de séances de travail se concentrant sur la préservation des acquis, sur l'évitement de recours et sur la conformité à la législation. Tout comme la santé ne peut se résumer à l'absence de maladie, tout projet est bien plus que l'absence d'erreurs techniques ou juridiques. Un projet doit être le fruit du dialogue

et de la patience. Les enjeux relèvent à la fois de l'urgence et du long terme. Rien n'est figé et des ajustements réguliers sont nécessaires.

Pour des raisons de délais et de ressources humaines, les communes hésitent à adopter une telle méthode de travail itérative et n'adaptent pas régulièrement leurs documents d'urbanisme. Par conséquent, en vue d'optimiser les projets, des tractations avec les autorités sont nécessaires, principalement pour adapter les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol lorsqu'ils s'opposent à une utilisation rationnelle du sol et à la création d'un mix raisonnable de différents types de logement. Dès lors, ces coefficients, aussi techniques qu'ils puissent sembler, peuvent être le reflet d'une politique d'aménagement préconisant le *statu quo*.

Il en résulte des projets qui sont le résultat de savants calculs, réduisant le rôle de l'urbaniste au développement d'un agencement garantissant une exploitation optimale des quantités dans le respect des contraintes-cadres. Rien de plus... sauf s'il s'agit de projets où le dialogue entre tous les intervenants s'installe et où les élus ont le courage de lancer des modifications du PAG afin de remédier aux problèmes

déoulant des coefficients fixés bien souvent dans l'urgence ou sur base de modèles de vie stéréotypés devenus caducs.

Comme la loi ACDU a fait l'objet de plusieurs amendements depuis 2004, une analyse critique de sa version la plus récente et de ses règlements d'exécution serait utile. Ce ne serait pas la première fois, car à la suite des difficultés pratiques rencontrées dans l'application de la version d'origine de la loi ACDU, la mouture de 2011 a précisé et rajouté des coefficients pour réglementer le degré d'utilisation du sol. En plus du coefficient d'utilisation du sol (CUS) et du coefficient d'occupation du sol (COS), deux nouveaux coefficients ont été introduits :

- le coefficient de scellement du sol (CSS) et
- la densité de logement (DL).

La mouture de 2011 a également subdivisé les plans d'aménagement particuliers en deux catégories :

- le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ) couvrant des fonds destinés à être viabilisés et
- le plan d'aménagement particulier « quartier existant » (PAP QE) couvrant les lacunes du tissu urbain existant ;

De plus, depuis 2011, la répartition des tâches a été précisée. La commission d'aménagement avise les PAG. Instaurée en son sein, la cellule d'évaluation avise les PAP NQ et les PAP QE. La plateforme de concertation composée des membres de tous les ministères impliqués dans l'aménagement communal émet des avis sectoriels et spécifiques.

### **Le coefficient de scellement du sol (CSS)**

L'introduction du CSS correspondait, à l'époque, à un besoin urgent de limiter le scellement des sols, avec les risques d'inondation qui en découlent, ainsi que d'atténuer les effets néfastes de la surchauffe urbaine durant les canicules. Or, vu la réglementation concernant le stationnement sur le domaine privé et l'émergence d'une nouvelle culture de *l'outdoor-living*, la limitation du scellement est difficilement

contrôlable, étant donné qu'il faut accéder au terrain privé pour constater des enfreintes, encore toujours considérées comme mineures.

La réduction du scellement irait de pair avec davantage de végétation et le choix judicieux des essences d'arbres, de buissons, de haies et de fleurs contribuerait à une nette amélioration du climat urbain et de la biodiversité. Il sera donc important, à l'avenir, de sensibiliser davantage les usagers à ce sujet. A l'heure actuelle, la peur de créer les biotopes de demain en procédant à des plantations dites écologiques entrave une telle approche et encourage les propriétaires à maintenir leurs parcelles « propres ».

---

**Tout comme la santé ne peut se résumer à l'absence de maladie, tout projet est bien plus que l'absence d'erreurs techniques ou juridiques.**

---

Il serait donc utile de repenser également l'évaluation des biotopes dans les quartiers existants. Comme souvent, les effets pervers de cette prescription n'ont pas été anticipés et les bonnes intentions restent lettre morte. Ceci est d'autant plus important que – sauf exception – les CSS sont fixés de manière très généreuse pour ne pas empêcher la réalisation de sous-sols pouvant accueillir le nombre d'emplacements de stationnement requis.

### **La densité de logement (DL)**

Dans les PAP NQ, ce coefficient doit être considéré comme l'un des freins majeurs en termes de densification et de création de logements adaptés aux besoins présents et futurs. Ainsi, dans les zones d'habitation HAB-1<sup>1</sup> imposant majoritairement des maisons unifamiliales, il s'agit d'un véritable curseur pour déterminer le profil des futurs habitants. Au péril de m'attirer la colère de mes collègues, je dirais qu'il

s'agit d'un formidable outil de ségrégation sociale.

Ni les ménages monoparentaux, ni les familles aux revenus modestes, ni les petits ménages ne pourront se loger dans ces nouveaux quartiers, même si la loi relative au Pacte logement 2.0 impose la création de logements abordables. Car un CUS généreux et une DL plutôt basse génèrent de grands logements que les initiateurs de projets feront concevoir comme logements « de haut standing », dans l'espoir de trouver des clients avec des budgets conséquents.

Les experts en charge des PAG ont beau expliquer que tous les coefficients sont interdépendants et que le CUS est un maximum auquel on n'a pas forcément droit – car limité par exemple par le nombre de logements autorisés –, peu d'initiateurs de projets sont prêts à renoncer à de la constructibilité pour des raisons environnementales et sociétales.

Cependant, rien que le taux de divortialité au Grand-Duché de Luxembourg, avec le vieillissement de la population et la nécessité d'offrir aux frontaliers la possibilité de se loger décemment à proximité de leur lieu de travail, devrait interpeller et convaincre les communes d'adapter leurs PAG, en particulier les communes ayant le statut de centre de développement et d'attraction dans le Programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT).

La réticence à envisager ce genre de modification va de pair avec des réserves plus ou moins prononcées quand il s'agit d'augmenter la densité des projets et de renoncer à un type d'urbanisation pavillonnaire<sup>2</sup>. Vu la taille du pays et le nombre élevé de communes, il faut se demander si le temps n'est pas venu de penser le territoire différemment, dans le sens d'une structure polycentrique avec une arborescence de compétences moins ramifiée. En clair : cadrer l'autonomie communale en matière d'aménagement communal pour atteindre les objectifs du PDAT, qui préconise une politique très restrictive en ce qui concerne l'artificialisation des sols ainsi qu'une densification et revitalisation des localités nettement plus audacieuses que celles en place à l'heure actuelle.

Pour toutes ces raisons, il faudrait réfléchir à l'éventualité d'abolir la DL pour ce qui est des PAG et de veiller à la création de logements adaptés en imposant des normes d'habitabilité par le biais de prescriptions spécifiques dans les règlements sur les bâtisses communales. La pénurie de logements actuelle, qui va certainement s'accroître de manière dramatique dans les années à venir, requiert des mesures pragmatiques. Et ce n'est certainement pas la majoration des CUS de 10 % en contrepartie de la cession de terrain réservé au logement abordable, tel que fixé dans la loi relative au Pacte logement 2.0, qui résoudra les problématiques décrites ci-avant.

### Les plans d'aménagement particulier « quartier existant » (PAP QE)

L'élaboration des PAP QE a été très fastidieuse dans la mesure où il s'agissait de trouver des dénominateurs communs dans l'existant et de subdiviser ce dernier en autant de secteurs que de types de tissu

urbain détectés. Surtout dans les agglomérations importantes et les villes, les plans de repérage des différents secteurs montrent à quel point le développement urbain s'est fait par à-coups avant l'entrée en vigueur de la loi ACDU en 2004. Dès lors, le fait de savoir exactement ce qui peut être réalisé dans les lacunes du tissu urbain existant est un pas important qui rétablit la sécurité juridique que les premières moutures de la loi ACDU avait relativisée. En revanche, la plupart des communes n'ont pas pleinement profité de l'opportunité de procéder à une analyse en profondeur des prescriptions dimensionnelles jusque-là reprises dans la partie écrite de leurs PAG dressés sous le régime de la loi de 1937. En d'autres termes, ce qui était en vigueur dans les PAG mouture 1937 a été repris en grande partie dans les PAP QE, avec quelques adaptations, certes.

Or, rien que les normes en matière de performance énergétique ont un impact important sur les dimensions extérieures

des constructions. Ceci n'a pas toujours été anticipé et les exemples impressionnants de bâtiments « passifs », à « énergie positive » et « *low-tech* » dans la presse spécialisée rentrent difficilement dans ces prescriptions. Dès lors, l'innovation et l'expérimentation passent à la trappe. Nous avons fini par nous retrouver dans une situation où ce sont les arguments des économistes et des techniciens qui priment sur les arguments esthétiques, écologiques et sociaux des urbanistes et architectes. Cette situation révèle à quel point il est urgent de reconnaître que la réglementation à elle seule ne génère pas forcément des solutions justes et valables et qu'il est urgent de réfléchir à instaurer des mécanismes de *quality control*, comme cela existe par exemple en Allemagne et en Belgique.

S'il est vrai que nous n'avons pas beaucoup d'expérience en la matière, il serait possible, du moins pour avoir une mainmise sur la qualité urbanistique,

En 2001, un concours international d'urbanisme a été mis en place pour prendre les meilleures décisions concernant le projet Belval.





d'imposer une zone superposée de type *servitude* « *urbanisation* » pour toutes les zones urbanisées et destinées à être urbanisées sur tout le territoire communal. Cette servitude générale pourrait définir des critères de qualité architecturale et urbanistique complémentaires à ceux des « *secteurs protégés de type „environnement construit“* » et permettrait de mieux cadrer les interventions, avec l'intérêt général comme priorité.

La rédaction du texte à insérer dans la partie écrite du PAG est cependant un véritable défi, puisqu'il s'agit d'un document contraignant qui doit se baser sur des considérations historiques, culturelles et esthétiques non quantifiables. Cela montre à quel point il est difficile de protéger à la fois l'intérêt particulier (le droit de savoir exactement ce qui est permis et défendu pour jouir de son bien) et l'intérêt général (le droit de pouvoir compter sur des règles qui protègent des dérives engendrées par une réglementation appliquée, sans aucune conscience des enjeux autres que matériels).

C'est un sujet à réflexion qui mérite d'être creusé. Le Grand-Duché du Luxembourg étant signataire de l'Alliance de Davos pour la culture du bâti<sup>3</sup> depuis 2023, il devrait se donner les moyens de mener une réflexion à ce sujet, dans le but de mettre sur pied des politiques architecturales et urbanistiques allant dans le sens d'une gestion de qualité de l'environnement bâti.

### La cellule d'évaluation

Vu les délais inscrits dans la loi ACDU pour finaliser la refonte des PAG et en admettant que la quantité ainsi que la complexité des dossiers de PAP à traiter par le ministère de l'Intérieur n'allaient certainement pas diminuer, l'idée d'insérer une cellule d'évaluation au sein de la commission d'aménagement s'est avérée comme étant justifiée. Comment sinon traiter les nombreux PAG refondus et les questions relatives aux PAP NQ ainsi que les PAP QE élaborés par les communes dans les délais impartis ? En même temps, l'idée d'instaurer une plateforme de concertation a été saluée par les communes, puisque cela leur donnait la possibilité de recueillir des recommandations spécifiques relatives

aux différents volets de la planification avant d'entamer la procédure d'adoption des PAP NQ.

Rappelons que la commission d'aménagement et la cellule d'évaluation ont la mission d'aviser tous les documents ayant force réglementaire élaborés par les personnes habilitées à élaborer des PAG et PAP, et à veiller, en même temps, au respect des objectifs énoncés dans l'article 2 de la loi ACDU. Sachant que la refonte des PAG conformément à la loi ACDU a également obligé les communes à éditer

de nouveaux règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, et que le ministère de l'Intérieur a élaboré un tel règlement-type pour leur faciliter la tâche, on peut dire que tout projet urbanistique mettant en œuvre un PAG et, par extension, tout projet architectural, porte l'empreinte du ministère de tutelle des communes.

Cette situation interpelle, sachant que le nombre des acteurs impliqués sur le plan ministériel est assez restreint et que la formation continue de l'aménagement



du territoire à l'attention des architectes et ingénieurs est partiellement assurée par ces mêmes personnes. Il est bien entendu souhaitable que les experts en la matière transmettent leur savoir et leur expérience, mais le danger de voir s'installer une pensée unique est bien réel, alors que nous nous trouvons dans une situation où il faut quitter les sentiers battus, innover et oser.

C'est une situation dans laquelle les agences spécialisées en urbanisme qui élaborent des PAP NQ se voient confrontées à un dilemme dans la mesure où certaines recommandations soulèvent des problèmes techniques, juridiques ou esthétiques. Expliquer à un collègue des bourgmestre et échevins et à leurs fonctionnaires, qui ont peut-être même bénéficié de l'enseignement<sup>4</sup> des personnes qui signent les avis, que certaines propositions sont de fausses bonnes idées est épineux. Illustrer la portée des modifications que les amendements demandés génèrent, implique la rédaction fastidieuse d'argumentaires qui coûtent de l'argent et du temps aux initiateurs de projets. Sans parler des auteurs de projets qui doivent accepter certains compromis qui n'améliorent pas forcément leurs projets.

Dans ce contexte, il faut savoir que la cellule d'évaluation est tenue de respecter les délais inscrits dans la loi pour émettre son avis. Une analyse approfondie des documents à aviser constitue donc un véritable défi. Malgré les excellentes banques de données mises sur pied par l'Administration du cadastre et de la topographie, et malgré les énormes progrès en matière de digitalisation, il est normal que les contraintes physiques, foncières et juridiques sous-jacentes ne puissent pas être appréhendées de manière exhaustive. Pour toutes ces raisons, il serait important que les avis de la cellule d'évaluation se limitent à des généralités, attirent l'attention sur des incohérences qui sautent aux yeux et formulent des recommandations pour la mise en œuvre.

Ainsi, l'insertion d'esquisses suggestives dans les avis de la cellule d'évaluation ne contribue pas automatiquement à l'amélioration des concepts urbanistiques ayant déjà fait l'objet de nombreuses

concertations techniques, politiques et juridiques en amont. Ces esquisses ne manquent pas de charme face à la technicité du dossier et peuvent séduire les décideurs, d'autant plus que certaines contraintes-cadres semblent avoir disparu, alors qu'elles dictent le parti urbanistique de base. Ce qui est certain, c'est qu'elles peuvent renvoyer à la case départ des dossiers pourtant cohérents et bien réfléchis.

### Conclusion

Comme les communes doivent procéder à une révision de leurs PAG tous les six ans, donc dans le courant de la prochaine législature, il existe une chance réelle de procéder à une adaptation en profondeur des prescriptions et, par ce biais, d'être mieux préparé aux défis à venir. Il faudra mener le débat de la densification du tissu urbain à la lumière des difficultés décrites ci-avant, mais également à la lumière de la « zéro artificialisation des sols » prônée par le PDAT, de l'urgence de la conservation du patrimoine architectural et de la transition écologique, hélas timidement entamée.

En amont, il faudra élarguer la loi ACDU et ses règlements d'exécution, recadrer les compétences de toutes les parties prenantes et certainement simplifier, voire harmoniser certaines lois dont les retombées sur l'élaboration de projets urbanistiques sont importantes.

Finalement, et avant tout, il faudra s'approprier une culture du débat plus horizontale en matière d'urbanisme et de développement communal, pour que les intervenants étatiques, communaux et privés prennent conscience que le compartimentage et l'exclusion ne font pas bon ménage avec les défis du futur. ♦



Zum Weiterlesen im Archiv auf [forum.lu](http://forum.lu) oder im Heft

**412** Auto (2020)

**375** Die offene Stadt (2017)

**374** Fahrradkultur (2017)

- 1 Zone destinée à l'habitat, avec une possibilité de fixer la quote-part de maisons unifamiliales et de logements de type collectif.
- 2 Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la structure du tissu urbain villageois traditionnel est bien plus dense que celle des structures pavillonnaires réalisées en bordure des villages. Or, les élus argumentent souvent que plus de densité ne correspond pas au caractère villageois des localités, alors qu'ils font référence à ces structures pavillonnaires.
- 3 L'Alliance de Davos pour la culture du bâti souligne que la culture du bâti, en tant que bien commun, relève de la responsabilité partagée des secteurs public et privé, ainsi que de la société civile.
- 4 Dans le cadre de la formation continue de l'aménagement du territoire.