



Notre réf. : 18564/59C, 59C/010/2019 PAG Refonte

Dossier suivi par : Linda WELTER
Tél. 247-84690
E-mail linda.welter@mi.etat.lu



Luxembourg, le 7 octobre 2019

AVIS

Conformément à l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la cellule d'évaluation, ci-après dénommée « *la cellule* », dans sa séance du 7 août 2019, à laquelle assistaient les membres Monsieur Frank Goeders et Madame Vanessa Sckuvie, a émis à l'unanimité des voix le présent avis au sujet des projets d'aménagement particulier « quartier existant », dénommés ci-après « *PAP QE* », et couvrant des fonds définis comme tels par le projet de refonte du plan d'aménagement général de la ville de Esch-sur-Alzette.

En exécution de l'article 27 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après dénommée « *la Loi* », les différents PAP QE ont été élaborés à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Esch-sur Alzette par le bureau d'études Zeyen+Baumann S.à r.l. L'établissement de ces PAP QE est mené parallèlement à la procédure d'adoption de la refonte complète du plan d'aménagement général (PAG).

Chaque PAP QE comporte une partie graphique délimitant la zone concernée ainsi qu'une partie écrite contenant des prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements dans les zones urbanisées.

La partie écrite des PAP QE contient 5 chapitres intitulés :

1. Division du territoire des localités de la commune en plans d'aménagement particulier « quartier existant » (PAP QE) (subdivisé en 22 articles) ;
2. Règles applicables à tous les PAP QE (subdivisé en 6 articles) ;



3. Règles applicables aux PAP QE des zones d'habitation et des zones mixtes (subdivisé en 14 articles) ;
4. Définition des dispositions et prescriptions dimensionnelles (subdivisé en 5 articles) ;
5. Annexes.

De prime abord, la cellule constate la conformité des PAP QE lui soumis avec les dispositions du projet de refonte du PAG.

Sans préjudice des remarques et observations formulées dans le présent avis, la cellule tient à féliciter le travail méticuleux que les autorités communales de la ville d'Esch-sur-Alzette avec le bureau d'études Zeyen+Baumann S.à r.l. ont fourni pour tenir compte de toutes les spécificités des différents quartiers existants.

A ce sujet, il convient de citer l'article 29 (1) de la Loi qui dispose que « *le plan d'aménagement particulier „quartier existant“ fixe les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements dans les zones urbanisées* » d'une part et l'article 1^{er} alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », dénommé ci-après « *RGD PAP QE* », revendiquant de devoir tenir « *compte des caractéristiques essentielles du tissu urbain existant du quartier* » d'autre part.

L'indication des zones soumises à un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » [PAP NQ] est à éliminer de la partie graphique des PAP QE. En effet, il importe de se limiter aux seules informations relatives aux PAP QE et de reprendre la légende du règlement grand-ducal pré mentionné en vue de délimiter les divers PAP QE.

Pour conclure ces brèves remarques d'ordre général, la cellule estime qu'un mécanisme de dérogation peut être également prévu pour l'ensemble des mesures prescrites par le présent règlement. Ainsi, une dérogation aux prescriptions du présent règlement pourrait être accordée par le bourgmestre sous conditions que les mesures proposées par le maître d'ouvrage garantissent une meilleure qualité architecturale et qu'elles n'augmentent en aucun cas la surface construite brute [SCB]. Une telle dérogation permettrait davantage la promotion d'une architecture contemporaine, tout en garantissant les critères de qualité visés par le présent règlement.



Chapitre 1 – Division du territoire des localités de la commune en plans d'aménagement particulier « quartier existant » (PAP QE)

De prime abord, force est de constater une contradiction entre l'article 1.1 autorisant CE-1 uniquement les maisons unifamiliales et l'article 1.1.1 qui renvoie à l'article 31 pour déterminer le nombre maximal d'unités de logement.

En ce qui concerne le point b) de l'article 1.1, la cellule estime que les crèches, structures CE-2 d'accueil pour enfants et établissements similaires devraient pouvoir s'établir dans tous les quartiers « zone d'habitation 1 », « zone d'habitation 2 » ainsi que « zone mixte urbaine ».

Une concession pour une implantation consisterait à définir dans le règlement sur les bâtisses CE-2 des normes garantissant une isolation acoustique performante pour les bâtiments accueillant les structures d'accueil pour enfants et les cabinets vétérinaires par exemple, ceci afin de limiter au maximum toutes nuisances sonores que ceux-ci peuvent générer. Ces normes devraient également être respectées dans les zones d'habitation 2 [HAB-2] et mixte urbaine [MIX-u] où les crèches sont autorisées.

Pour ce qui est de l'article 1.2.1, une possibilité de déroger au coefficient d'occupation du sol CE-3 (COS) devrait être également prévue pour pouvoir construire des bâtiments plus en profondeur. Cette remarque s'applique aussi à l'article 3.2.1.

En cas de non-existence d'un alignement avant comme stipulé au point b) de l'article 1.2.2, le CE-4 recul antérieur devrait être de maximum 6 mètres puisqu'un recul obligatoire de 6 mètres ne correspond pas toujours au tissu bâti existant. Cette observation vaut également pour le point b) de l'article 3.2.2.

La cellule tient à saluer le fait que le recul latéral minimal, défini à l'article 1.2.3 point a) ainsi qu'à l'article 3.2.3 point a), ait été fixé à 2,50 mètres.

En ce qui concerne l'article 1.3.1 traitant du nombre de niveaux autorisés en zone d'habitation CE-5 1 [HAB-1], la cellule constate que le maximum de deux niveaux pleins, y compris le rez-de-chaussée, ne correspond pas nécessairement au tissu urbain existant. À titre d'exemple, la rue du Nord ainsi que la rue du Viaduc sont classées en PAP QE – Zone d'habitation 1 et présentent bon nombre de bâtiments à trois niveaux pleins alors que leur classement actuel n'autorise que deux niveaux pleins.



En ce qui concerne le **point a)** de l'**article 1.3.2**, la cellule est d'avis qu'il n'est guère judicieux de **CE-6**
faire dépendre la hauteur à la corniche ou à l'acrotère de nouveaux bâtiments des
constructions directement adjacentes et recommande de supprimer cette 1^{ère} phrase. En fait, il
serait préférable de se donner uniquement une hauteur maximale à ne pas dépasser. Ceci est
également d'application pour l'**article 3.3.2 point a)**.

Quant au **point b)** de l'**article 1.3.3**, la cellule relève que la profondeur de construction d'une **CE-7**
nouvelle bâtisse ne peut pas dépendre de la profondeur des bâtiments directement adjacents.
Cet article risque d'aller à l'encontre du principe d'égalité des citoyens devant la Loi. Cette
observation vaut aussi pour le **point b)** de l'**article 3.3.3**.

En ce qui concerne l'**article 1.5** traitant des prescriptions pour les ensembles spécifiques **CE-8**
[HAB-1•E], la cellule constate que l'on retrouve essentiellement des maisons de plain-pied,
type bungalow (p.ex. la rue de l'Aérodrome), ainsi que des maisons à deux niveaux avec une
corniche très basse et s'interroge de ce fait s'il est nécessaire de « geler » ces gabarits
indéfiniment. L'obligation de maintenir le parcellaire existant est saluée par la cellule, car il
permet de conserver le caractère typique de ces rues, mais il convient également de
promouvoir une certaine densification du tissu urbain en autorisant au minimum 2 niveaux
pleins accompagnés de combles voire de lucarnes. En effet, les règles de l'article 1.5 ne
permettent pas une saine densification du tissu urbain et risquent d'aller à l'encontre du point
a) de l'article 2 de la Loi préconisant une utilisation rationnelle du sol et de l'espace. De plus,
l'obligation au **point b)** de devoir conserver le gabarit d'une construction existante lors de
travaux de transformation ou lors d'une reconstruction équivaut en fait à une sorte de « gabarit
à préserver » défini dans le cadre du PAG.

L'**article 2** est techniquement bien réalisé. Il est lisible, propre et cela aussi bien au niveau de la **CE-9**
partie graphique qu'au niveau de la partie écrite. Pourtant la cellule estime que cet article est
trop restrictif car il fige la situation existante et risque ainsi de limiter toute opération
urbanistique ou architecturale visant à améliorer la qualité de vie des habitants et également
d'empêcher toute densification et donc une utilisation rationnelle du sol.

Au niveau de l'**article 2.1** traitant des bâtiments à conserver, la cellule a plusieurs remarques à **CE-10**
formuler. La cellule estime que la protection qui repose sur les bâtiments des cités « Léon
Weirich » et « Dr Welter » n'a pas été établie selon les critères fixés dans l'article 32 du
règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général
d'une commune, qui sont les suivants « [...] *authenticité de la substance bâtie, de son
aménagement, rareté, exemplarité du type de bâtiment, importance architecturale, témoignage*



Réf : 18564/59C, 59C/010/2019 PAG Refonte
Objet : Avis de la cellule d'évaluation

de l'immeuble pour l'histoire nationale, locale, sociale, politique, religieuse, militaire, technique ou industrielle. [...] ». De fait, ce ne sont pas les bâtiments en eux-mêmes qui caractérisent ces cités mais bien plus leur implantation.

Ainsi la cellule estime qu'il serait plus judicieux de maintenir uniquement le parcellaire et l'implantation des bâtiments ceux-ci permettant de conserver le caractère typique de ces rues, mais qu'il conviendrait d'autoriser au minimum 2 niveaux pleins accompagnés de combles voire de lucarnes au niveau du gabarit afin de rendre une densification du quartier et une amélioration de la cité possible.

Force est de constater que les règles fixées au point **d)** de cet article 2.1 rendent toute intervention d'une architecture contemporaine impossible. Par ailleurs, les 8^{ième} et 11^{ième} tirets de ce point d) semblent également être en contradiction avec le point **a)** de l'article 2.4.1 n'autorisant qu'une seule teinte de façade à savoir la teinte S0804-Y30R ou équivalente selon le nuancier « Natural Colour System », ce qui s'avère quelque peu restrictif. Le 8^{ième} tiret du point d) stipule qu'il faut conserver « *les revêtements et teintes traditionnels pour façade et toiture* » et le 11^{ième} tiret explique que « *les teintes et matériaux atypiques* » ne sont pas à conserver. Néanmoins il n'est pas précisé quels sont les teintes et revêtements traditionnels et quels sont les teintes et matériaux atypiques. De ce fait, ces parties de l'article demeurent floues et il convient de les préciser à travers une palette de couleur afin d'éviter toute insécurité juridique. **CE-11**

Comme évoqué précédemment, les parties graphiques de l'article 2 sont très bien réalisées et claires notamment au niveau de l'implantation des dépendances et extensions. Cependant il semble que dans la partie graphique de la « Cité Dr Welter » au niveau des maisons numéros 38 et 40 de la Rue Dr Michel Welter il subsiste une erreur matérielle. Suivant l'article 2.3 les dépendances de type « *b* » sont des dépendances de type isolées, hors dans la partie graphique les dépendances des maisons 38 et 40 sont classées comme dépendances « *b* » (isolées) alors qu'il s'agit de dépendances jumelées. Une erreur matérielle similaire persiste dans la partie graphique de la « Cité Léon Weirich » au niveau des maisons numéros 60, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 70, 72, 74, 76 et 78 de la Rue Léon Weirich. En effet d'après les surfaces réservées aux dépendances, ces maisons devraient avoir des dépendances jumelées de type « *a* », or sur le plan ces surfaces réservées aux dépendances ont été marqué comme étant de type « *b* » (isolées). **CE-12**

En ce qui concerne le point **a.3)** de l'article 5.1.2 exigeant le choix d'essences indigènes lors de l'aménagement du recul arrière, la cellule remarque que cette prescription s'avère difficile d'application. Ainsi, il importe de supprimer la disposition en question pour des raisons de sécurité juridique. **CE-13**



Au 2^{ème} paragraphe du point **b.1)** de l'article **5.1.2** la cellule estime qu'il serait favorable **CE-14** d'exclure les activités indésirables au lieu d'autoriser que « *des activités accessibles et ouvertes au public pendant les jours et heures normales d'ouverture des commerces.* ». Cette restriction interdit par exemple les restaurants et cafés. En outre, la dernière phase du point **b.2)** « *Aucune nuisance pour les propriétés voisines ne doit émaner d'une telle terrasse.* » est à supprimer **CE-15** faute de base légale.

Pour l'article **5.4**, traitant le choix des teintes des façades, la cellule estime qu'il convient de **CE-16** supprimer la dernière phrase « *Les teintes criardes et les contrastes violents sont prohibés.* » dudit article. De plus, la formulation de la 1^{ère} phrase de l'article est imprécise et partant à clarifier et à préciser. La cellule suggère d'ajouter une palette de couleurs « NCS » et des échantillons des couleurs autorisées ainsi que d'intégrer une phrase autorisant les teintes de couleurs similaires à la palette de couleurs autorisée.

Pour des raisons de sécurité juridique, il importe de définir au point **a)** de l'article **11.3** une **CE-17** hauteur maximale au quartier existant « *Zone de gares ferroviaires et routières* », celui-ci se trouvant notamment dans un contexte de tissu urbain.

Chapitre 2 – Règles applicables à tous les PAP QE

En ce qui concerne le point **c)** de l'article **23**, la cellule tient à signaler qu'une autorisation de **CE-18** construire est soumise à un pur constat de légalité de la part du bourgmestre et ne peut pas être conditionnée. Il est donc primordial de supprimer ladite prescription.

Le dernier paragraphe du point **c)** de l'article **24** et sa formulation « *[...] à une perturbation de l'harmonie [...]* » est difficile d'application et la cellule suggère de supprimer ce paragraphe. **CE-19**

Pour des raisons de sécurité juridique, il serait plus judicieux d'établir, à l'article **25**, une liste **CE-20** des rues et parcelles où une cession du terrain à bâtir est indispensable pour la réalisation des travaux accessoires de voirie.

Quant au point **d)** de l'article **26**, la cellule estime qu'il serait favorable de ne pas s'orienter aux **CE-21** niveaux des rez-de-chaussée et rez-de-jardin des immeubles directement voisins. En effet, lors d'une situation urbanistique malsaine l'on se trouverait dans l'obligation d'accentuer celle-ci. Il serait donc préférable de supprimer ce point en vue d'une meilleure qualité urbanistique.

La cellule tient à souligner que le PAP QE n'est pas un instrument pouvant définir des servitudes **CE-22** de passage et que celles-ci ne peuvent s'obtenir via une cession gratuite d'après l'article 34 de la Loi. Partant il convient de supprimer le point **c)** de l'article **28**.



Quant à l'**article 29**, la cellule constate qu'il y a lieu d'éviter de réglementer les dimensions des **CE-23** crèches, structures d'accueil pour enfants et établissements similaires par un nombre maximal d'enfants accueillis, mais de préférence par tranche de surface construite brute. Ainsi, il conviendrait, par exemple, de limiter la taille des crèches à une surface maximale de 500 m².

Chapitre 3 – Règles applicables aux PAP QE des zones d'habitation et des zones mixtes

La cellule estime que les crèches et les structures d'accueil pour enfants devraient être **CE-24** autorisées tant dans les zones d'habitation que dans les zones mixtes, au niveau de l'**article 31.1**, puisque l'implantation d'une crèche ou structure d'accueil est une réaffectation utile et judicieuse des bâtiments.

Qui plus est, la cellule s'interroge quant aux raisons qui ont pu motiver les autorités **CE-25** communales d'interdire tout logement intégré pour les PAP QE des zones d'habitation et des zones mixtes au niveau de l'**article 31.1**. En effet, aucun argument urbanistique valable ne peut être invoqué pour interdire l'aménagement d'un logement intégré dans le cadre de la construction d'une maison unifamiliale ou de la réaffectation de celle-ci. Il est même fort douteux que cette mesure soit conforme à l'objectif (a) de l'article 2 de la Loi, qui préconise une utilisation rationnelle du sol et de l'espace et risque donc de ne pas être conforme au RGD PAP QE et à son annexe II définissant le logement intégré.

Le point **d)** de l'**article 31.2** interdisant les possibilités de sous-location, colocation sinon de **CE-26** cohabitation n'est pas conforme à la législation et devrait être supprimée.

En effet, le champ d'application d'un plan d'aménagement général se limite à la détermination du mode et degré d'utilisation du sol applicable exclusivement en matière de travaux de construction et définit dans ce contexte le nombre d'unités de logement autorisables. Lors du contrôle de légalité effectué à l'occasion de la délivrance de l'autorisation de construire le bourgmestre est appelé à contrôler si le nombre d'unités de logements projeté est conforme aux prescriptions du plan d'aménagement général, ceci indépendamment de la qualité et quantité des futurs usagers.

La jurisprudence définit l'unité de logement de la manière suivante :

« (...) dans la mesure où l'unité visée par le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, est définie par rapport à la pièce de séjour, la niche de cuisine, la salle d'eau avec WC, indépendamment de la question de savoir si ces pièces sont utilisées par une personne, ou si elles le sont en commun par une famille ou par des colocataires. Dès lors, l'usage d'une maison unifamiliale, qualifiée



Réf : 18564/59C, 59C/010/2019 PAG Refonte
Objet : Avis de la cellule d'évaluation

comme étant un logement au sens du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, à des fins de colocation, ne modifie pas, contrairement à ce qui est soutenu par la commune, le statut de cette maison unifamiliale, de manière qu'elle n'est pas à qualifier ipso facto de logement collectif (...) »

Une commune ne saurait dès lors se prononcer sur l'occupation d'un logement, sis dans une maison unifamiliale ou plurifamiliale, en proscrivant la colocation sous peine de violer les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004 et du règlement grand-ducal précité.

De surcroît, il y a lieu de relever que le but poursuivi par le pouvoir réglementaire en l'occurrence est contraire à l'intérêt général national.

Conformément à l'article 8 de la charte européenne de l'autonomie locale qui dispose que « *tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales* », il y a lieu de relever que le ministre de l'Intérieur ne saurait donner son accord, alors que le but poursuivi par le pouvoir réglementaire en l'occurrence est contraire à l'intérêt général national.

En effet, interdire la pratique de la colocation se heurte à l'intérêt général, et ce à deux égards notamment.

Premièrement, une telle restriction empêche une densification du tissu existant qui est un des principaux objectifs de l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 et de l'article 1^{er} de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Deuxièmement, une telle restriction se heurte, implicitement mais nécessairement, à la mise à disposition des administrés de logements abordables et ce dans un contexte avéré de pénurie de logements.

La cellule constate que le point a) de l'article 32 génère une protection générale des constructions en zone d'habitation ainsi qu'en zone mixte et contribue ainsi à une insécurité juridique. Le 2^{ème} tiret de ce point a) est incompréhensible et n'apporte aucune plus-value, le 3^{ème} tiret empêche un changement éventuel des portes et fenêtres et le 4^{ème} tiret s'avère beaucoup trop restrictif. Ainsi la cellule estime que seul le 1^{er} tiret de ce point a) s'avère utile. CE-27



Réf : 18564/59C, 59C/010/2019 PAG Refonte
Objet : Avis de la cellule d'évaluation

Concernant la 2^{ème} phrase du point **b)** de cet **article 32**, il importe que celle-ci soit supprimée **CE-28** car on ne peut pas imposer juridiquement qu'une rénovation de façade porte d'office sur l'ensemble de celle-ci.

Enfin, en ce qui concerne le point **c)** la cellule estime qu'il convient d'élargir le choix des teintes **CE-29** en introduisant une palette de couleurs car avoir le choix entre deux couleurs s'avère trop restrictif.

Au cas où les auteurs du présent règlement souhaitent maintenir la prescription présente au **CE-30** point **a)** de l'**article 33.2**, il importe d'établir une liste des rues où les toitures mansardées sont autorisées, ceci pour des raisons de sécurité juridique.

La cellule estime que l'**article 36.1** est difficile d'application car il n'est ni clair, ni précis et **CE-31** qu'ainsi il risque de générer des insécurités juridiques notamment avec la « Charte de Venise ».

L'obligation de clôturer en bordure de domaine public figurant à l'**article 41** n'est guère sensée **CE-32** et risque d'aller à l'encontre d'un espace public attractif et convivial. Ainsi cette mesure risque d'être contre-productive d'un côté et de l'autre côté la question de sa faisabilité d'un point de vue juridique reste floue. Partant la cellule suggère de supprimer ledit article.

Chapitre 4 – Définition des dispositions et prescriptions dimensionnelles

L'**article 46** portant sur la hauteur des bâtiments dans les zones d'activités économiques s'avère **CE-33** difficile d'application. En effet, les prescriptions prises dans cet article ne sont pas assez claires et précises. Ainsi, il importe de modifier l'article en question pour des raisons de sécurité juridique et de le rendre plus clair en ajoutant un explicatif portant sur le mode de calcul.

Chapitre 5 – Annexes

Enfin, en ce qui concerne la définition de « *Chambre d'hôte et AirBnB* » la cellule suggère de **CE-34** supprimer celle-ci car elle n'apparaît pas une fois dans le texte réglementaire du PAP QE.

Le Président de la
cellule d'évaluation


Frank GOEDERS

