



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 15 janvier 2018

Ordre du jour:

1. Débat de consultation sur la problématique du logement
- Entrevue avec Mme la Ministre de l'Environnement, Carole Dieschbourg
2. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler remplaçant M. Lex Delles, M. Alex Bodry remplaçant M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger remplaçant M. Claude Lamberty, M. Gast Gibéryen remplaçant M. Roy Reding, M. Max Hahn, M. Henri Kox, Mme Octavie Modert remplaçant M. Marc Lies, M. Gilles Roth remplaçant M. Marco Schank, M. David Wagner

Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement

Dr Jean-Paul Lickes, directeur de l'Administration de la gestion de l'eau
M. Mike Wagner, du Ministère de l'Environnement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, M. Lex Delles, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Marco Schank

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. **Débat de consultation sur la problématique du logement**
Entrevue avec Mme la Ministre de l'Environnement, Carole Dieschbourg

M. le Président de la Commission explique que l'une des critiques s'adressant au Gouvernement touchait la lourdeur des procédures et les délais. M. le Ministre Dan Kersch a pu fournir les vues du Ministère de l'Intérieur. La présente réunion permet à Mme la Ministre de l'Environnement d'exposer les évolutions au niveau de la législation

concernant la protection de l'environnement face à un besoin croissant de terrains de construction.

Des constructions et rénovations durables

Mme la Ministre explique que la consommation de terrain et la perte de zones vertes sont importantes face à une forte pression de la part des promoteurs et des communes.

Le Ministère de l'Environnement s'efforce d'aiguiller les communes pour éviter une trop forte perte de zones naturelles. Il ne faut en effet pas perdre de vue que l'on ne peut pas parler de logements décents sans parler de qualité de vie. Des facteurs comme la présence de surfaces vertes, la qualité de l'air, l'absence de bruit, l'existence de transports publics, etc. jouent.

Il faut donc se garder de parler uniquement de la construction de nouveaux logements, mais ne pas oublier la rénovation énergétique de logements existants en utilisant des matériaux durables.

Dans le contexte de la législation dite «paquet banque climatique et logement durable» (loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement), le Ministère de l'Environnement gère les aides étatiques dites prime «house».

Afin de pouvoir profiter de ces aides, la facture doit être établie en fonction des travaux entrepris notamment pour:

- Un nouveau logement durable tel que défini au règlement grand-ducal du 23 décembre 2016.
- L'assainissement énergétique d'un bâtiment (ou d'une partie de bâtiment) utilisé à des fins d'habitation après les travaux d'assainissement énergétique. Cet assainissement doit être réalisé sur base d'un conseil en énergie.
- Des installations techniques et le conseil en énergie.

Les délais de traitement des dossiers ont baissé de 13 mois à un mois pour les décisions de principe concernant les nouvelles constructions et de trois mois pour l'assainissement de bâtiments existants.

Le ministère se propose de lancer une nouvelle campagne de sensibilisation relative au «paquet banque climatique et logement durable». Beaucoup de personnes ne connaissent pas encore les moyens de financement spécialement créés pour les rénovations écologiques. Le prêt zéro a été instauré pour encourager de tels investissements.

Constructions, logements et loi Omnibus

La loi du 3 mars 2017 dite «Omnibus» (dossier parlementaire 6704) portant modification de plusieurs lois dont la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; la loi du 30 juillet 2013 concernant

l'aménagement du territoire; la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes; la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau; la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; (...) la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux; (...); la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés; a mené à la mise en place de plateformes de collaboration lors de l'établissements de PAP.

Construire près d'une zone inondable

Le Gouvernement a réactualisé les cartes sur les zones d'inondations. Des terrains ont pu être débloqués et peuvent être utilisés à la construction sous certaines conditions. Le site d'information des crues www.inondations.lu a été entièrement retravaillé et mis en ligne en octobre 2017.

Le Gouvernement accorde une aide pouvant aller jusqu'à 90% pour des mesures prises par des particuliers dans le but de minimiser les effets des inondations.

Protection des sols

Le Gouvernement est sur le point de déposer un projet de loi sur la protection des sols et la gestion des sites pollués (voir dossier parlementaire 7237). Il s'agit de mieux protéger les sols, par une loi prévoyant aussi bien des mesures de prévention contre la dégradation de la qualité des sols que des mesures de réhabilitation des sols détériorés.

Les sites assainis et renaturalisés pourront ensuite accueillir des logements (cf. «Wunne matt der Wolz» ou l'aménagement des friches à Dudelange). Les expériences acquises au niveau des différents dossiers devraient permettre la mise en place de procédures liées à des délais de traitement de dossiers fiables.

Protection de la nature

Le projet de loi 7048 concernant la protection de la nature est en discussion au sein de la commission parlementaire compétente.

Mme la Ministre rappelle que dans ce contexte apparaissent souvent des questions liées aux constructions dans des zones vertes. Le projet de loi 7048, dans sa version amendée, prévoit actuellement que «Sont conformes à l'affectation de la zone verte, des constructions ayant un lien certain et durable avec des activités d'exploitation qui sont agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel, (...)». Le Ministère traite les dossiers de demandes dans les meilleurs délais. 90% des dossiers sont traités dans un délai inférieur à trois mois:

34% dans un délai inférieur à un mois; 42% dans un délai d'un mois; 14% dans un délai de 2 mois; 7% dans un délai de 3 mois. Seulement 3% des dossiers demandent un délai de traitement plus long.

Protection des eaux et traitement des eaux usées

Dans le domaine de la gestion des eaux usées, la modernisation des stations d'épuration reste une priorité afin de contribuer à réduire les pressions sur les cours d'eau. Au Luxembourg, les 125 stations d'épuration mécaniques sont en train d'être modernisées et remplacées par des stations d'épuration biologiques (60 agrandissements et 37 nouvelles stations). Un défi futur consiste à équiper les stations d'épuration d'un quatrième niveau de traitement afin de faire face aux micropolluants.

La législation sur la protection des eaux interdit tout déversement d'eau sans assainissement. Lors de la construction de nouveaux ensembles, le raccordement au réseau public n'est pas toujours disponible de suite. Le Ministère de l'Environnement fait preuve d'une certaine flexibilité afin de ne pas freiner la construction de nouveaux logements. Le ministère veille à la mise en place de solutions temporaires sous forme de fosses en attendant que tous les raccordements soient finalisés.

SUP, PAG et PAP

La loi du 22 mai 2008 relative à certains plans et programmes sur l'environnement (dite «loi SUP») prévoit que toute commune doit entreprendre une «Strategische Umweltprüfung (SUP)» dans le cadre de l'établissement de son plan d'aménagement général (PAG).

Au sein du Ministère de l'Environnement, le département en charge des dossiers s'est doté de personnel supplémentaire. Le traitement des dossiers a avancé plus rapidement en ce qui concerne les volets SUP, PAG et PAP. Mme la Ministre trace l'état des lieux suivant:

SUP: 93 communes ont reçu leur avis, 4 avis sont en voie d'élaboration, 2 dossiers sont en cours de traitement, 4 communes n'ont pas encore déposé de dossier, alors que Berdorf et Remich ont déjà un PAG établi conformément à la législation de 2004.

PAG: 24 communes ont introduit une demande de PAG, dont 23 PAG ont été approuvés; 1 a été refusé. Trois affaires relatives au PAG de la commune de Fischbach ont fait l'objet de décisions de la Cour administrative (38895C – 39293C et 39294C du rôle - Arrêts du 13 juillet 2017).

87% de ces 24 dossiers ont été traités entre 2013 et 2017. La plupart des communes ont respecté les délais.

PAP: En 2016, 204 décisions ont été déposées au ministère (contre 149 en 2017). 36% de ces dossiers ont dû être évalués en détail.

Vu les ressources humaines plus élevées, les délais de traitement des dossiers ont diminué considérablement.

Le programme national «Baulücken», proposé par le Ministère du Logement, vise en priorité la construction de logements sur les «Baulücken» (terrains constructibles situés entre d'autres bâtisses ou en zone d'aménagement. L'Observatoire de l'Habitat a

constaté que 995 ha de terrains seraient disponibles en théorie pour y construire des logements. Les terrains appartiennent aussi bien à l'Etat, aux communes qu'à des personnes privées. Un des objectifs est d'aider les communes à identifier les terrains disponibles dont elles sont propriétaires afin de les pousser à les faire construire. Les propriétaires privés (particuliers et entreprises) détiennent la majorité des «Baulücken» (plus de 90% de la superficie disponible en 2013). Il est donc primordial de définir les «Baulücken» au préalable (p. ex. dans le cadre de l'établissement du PAG d'une commune) afin d'identifier les terrains pour lesquels ce programme s'applique.

Le Ministère de l'Environnement constate souvent que des communes ne sont pas suffisamment informées sur l'outil que constitue la SUP. Le refus ministériel relatif au PAG ou à une demande d'autorisation entraîne l'allongement des procédures. Un dossier complet contribue à raccourcir considérablement les procédures. L'Etat encourage la collaboration entre instances publiques et a également recours à des bureaux d'études externes.

M. Lickes expose des données en relation avec la gestion de l'eau.

Volet PAP: Les procédures ont été revues et améliorées dans le but de permettre une meilleure évacuation des dossiers.

Une nouvelle procédure permet de communiquer un premier avis dès le début des procédures pour permettre aux demandeurs d'évaluer le succès ou les problèmes pouvant apparaître.

Une analyse portant sur les éléments pouvant mener à un refus a montré que des lacunes apparaissent souvent sur certains points spécifiques. Le ministère, ensemble avec l'OAI, a proposé des formations spécifiques à l'attention du personnel des bureaux d'études.

Le délai de traitement des dossiers PAP est passé de 26 semaines à 17 semaines en moyenne. Ce délai comprend le délai d'attente des éléments complémentaires faisant défaut dans le dossier initial. En présence d'un dossier complet, le délai de traitement a pu être réduit à 9 semaines.

En conclusion:

Le Ministère de l'Environnement souhaite mettre en relation construction de logements et qualité de vie et la croissance du pays, tout en veillant à la protection de la nature et des biotopes.

Le ministère et les administrations font tout leur possible pour réduire les délais de traitement des dossiers.

Tout en veillant à s'adapter aux conséquences du changement climatique, le ministère doit garantir la mise à disposition d'eau potable en quantité et qualité suffisantes. Il appartient au ministère de veiller à ce que toutes les conditions soient remplies pour que les générations futures puissent encore disposer d'eau et d'air sains.

Madame la Ministre rappelle qu'un débat de consultation sur l'aménagement du territoire est prévu pour fin février.

Echange de vues

Un membre du groupe parlementaire DP demande s'il y a déjà eu des cas de reclassement de zones de construction en zones vertes. Mme la Ministre a connaissance de deux cas seulement:

- une commune a décidé de réduire l'envergure de son projet;
- une autre a fait abstraction d'un projet. Mme la Ministre propose d'informer la commission s'il y a eu d'autres cas.

- Est-il possible de construire en zone Natura 2000; si oui: sous quelles conditions?

Les représentants ministériels répondent que la loi permet de définir des zones Natura 2000 à l'intérieur d'une agglomération. Les représentants ministériels n'ont pas connaissance de conflits. Pour certaines zones, qui auraient pu mener à des conflits entre la nature et les activités humaines, la délimitation de la zone a été modifiée avant d'être entérinée définitivement. Le ministère informe les communes quand des terres hébergent des flores ou faunes d'une si grande valeur qu'il serait impossible de compenser la perte de ces éléments.

- Le représentant de l'ADR rappelle son interpellation d'il y a à peu près deux ans et demande combien de terre/sol est consommé tous les ans; combien de surface naturelle disparaît tous les ans suite à des constructions (consommation foncière).

Un rapport international parle de 174 ha/an¹. Le plan national «protection nature», couvrant la période de 2007 à 2011², indique que les surfaces non bâties, telles que surfaces agricoles et forestières ont diminué entre 1999 et 2007 de 1 386 ha au niveau national. Cette consommation est directement (ou indirectement) amputée à la zone verte et continue d'avoir des conséquences négatives sur la qualité du paysage, sur d'autres utilisations - notamment l'agriculture - et sur la diversité biologique.

M. le Président de la commission parlementaire renvoie dans ce contexte à sa question parlementaire à laquelle le Ministre a répondu que la disparition est de 206 ha/an soit 0,6 ha par jour.

Un représentant du ministère répond que les méthodes d'analyses varient souvent, ce qui entraîne des interprétations divergentes. Le ministère réfléchit à une nouvelle édition d'une étude de 1990 avec les méthodes de l'époque pour avoir un outil de comparaison valable.

- Un représentant du groupe CSV reste d'avis que les procédures sont toujours assez lentes au niveau du Ministère de l'Environnement. De grands projets (comme un projet du Fonds du Logement) resteraient bloqués faute de savoir par exemple comment doivent être compensées des pertes de ressources naturelles/faune et flore. Ne pourrait-on pas mettre en place une cellule de facilitation? Ne pourrait-on pas prévoir

¹ <https://www.cbd.int/doc/world/lu/lu-nr-05-fr.pdf>.

² http://www.environnement.public.lu/conserv_nature/dossiers/PNPN/PNPNvfinale200407-2.pdf

une sorte de caution en guise de compensation à payer quand l'évaluation de l'impact sur l'environnement sera terminée?

Mme la Ministre répond que son ministère n'est pas le seul à devoir examiner un dossier. Pour ce qui concerne le Ministère de l'Environnement, les services compétents donnent des conseils sur les mesures de compensation. Les délais se voient cependant rallongés en cas de différends sur les mesures de compensation. Il n'est pas nécessaire de compenser sur le même site. Ces questions sont réglées par la loi sur la protection de la nature. La nouvelle loi prévoit une compensation par «éco-points». Un catalogue des mesures figure au Plan national concernant la Protection de la Nature 2017 - 2021.

- L'Etat ne devrait-il pas accompagner les promoteurs qui ne disposent pas des compétences nécessaires pour évaluer les compensations? Ne faudrait-il pas mettre en place une cellule de facilitation au niveau du Ministère de l'Environnement? Le Ministère a analysé le déroulement du traitement des dossiers et s'est réorganisé pour permettre une évacuation rapide. L'idée de base et le but poursuivi est de devenir un guide en matière environnementale («*Umweltlotse*»³), c.-à-d. une instance qui peut aiguiller les promoteurs pour qu'ils puissent réaliser leurs projets dans les meilleurs délais.

Si toutes les données sont disponibles, les décisions administratives tombent dans les 60 jours, soit dans les 9 à 10 semaines suite au dépôt d'un dossier complet.

Mme la Ministre explique que les dossiers les moins complexes concernent p. ex. la construction d'annexes dans une exploitation agricole. Des formulaires-types sont accessibles sur Internet. Etant donné que seulement 4 ou 5 bureaux d'études se sont spécialisés dans ce domaine, le Ministère dispose d'un nombre limité d'interlocuteurs. Les délais de traitement des dossiers sont très courts.

Les dossiers d'une complexité moyenne concernent souvent les PAP, où il existe beaucoup de cas de figure (conception, terrains, aménagement, aspects divers...). De nombreux bureaux techniques s'occupent à établir les dossiers dont la qualité est cependant variable. Beaucoup de problèmes peuvent être réglés au cours d'une réunion commune.

- Un représentant du groupe LSAP souhaite avoir des précisions sur les mesures de compensation. Que faut-il exactement compenser?

Le représentant ministériel renvoie à la loi concernant la protection de l'environnement, ainsi qu'aux articles 17 et 20 du projet de loi 7048 (cf. doc. parl. 7048-8; nouvel intitulé: «Projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la

³ Der Umweltlotse kümmert sich um die erforderlichen Abklärungen über die Umweltverträglichkeit eines Bauprojektes und stellt eine fachkompetente Umweltberatung und -baubegleitung sicher.

démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles»).

Il est en effet prévu un rétablissement d'au moins 15% des écosystèmes dégradés. Ce rétablissement pourra être réalisé tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.

L'article 17 de la loi sur la protection de la nature définit les biotopes en milieu ouvert et notamment les:

- prairies à molinies,
- prairies maigres de fauche,
- prairies à *Caltha palustris*,
- pelouses sèches (tous les types) y compris formations de *Juniperus communis*,
- formations herbeuses à *Nardus*,
- landes,
- mares, marécages, marais, tourbières, couvertures végétales constituées par des roseaux ou de joncs,
- mégaphorbiaies des franges nitrophiles,
- sources,
- vergers.

La méthode de quantification des biotopes et habitats en rapport avec des plans ou projets susceptibles d'affecter l'environnement naturel a été finalisée sous la supervision de l'Observatoire de l'Environnement naturel. Le nouveau cadre légal prévoit:

- un système de quantification de la valeur écologique des biotopes et habitats (écopoints);
- la constitution de pools de compensation (un pool compensatoire national et des pools compensatoires régionaux) faisant office de réserves foncières à haut potentiel d'amélioration écologique et servant à la compensation de projets ayant provoqué une détérioration du patrimoine naturel;
- la constitution d'un registre permettant d'enregistrer et de répertorier les mesures de compensations réalisées dans les pools compensatoires et de gérer l'attribution de ces mesures à des projets nécessitant des compensations.

L'article 20 ne prévoit pas de mécanisme de compensation. Il y a défense de déranger ou de détruire l'habitat. En ce qui concerne les animaux sauvages: il n'y a pas de possibilité de compenser, mais la possibilité de créer, avant le début des travaux, un habitat susceptible d'aider les plantes et animaux en question à survivre.

Le système des éco-points doit servir à évaluer l'envergure des destructions. Il n'est applicable qu'aux biotopes.

Chaque m² vaut entre 1 et 65 points selon le type de biotope. Le projet de règlement grand-ducal est en instance.

- Un membre du groupe parlementaire DP évoque le cas d'un projet de construction d'une maison de soins pour personnes âgées à Koetschette dans la commune de Rambrouch à l'endroit d'une ancienne ferme. Apparemment une voie de migration d'importance européenne du chat sauvage passerait par le terrain.

Mme la Ministre répond que l'exemple évoqué montre comment peuvent subsister des malentendus. L'ancienne ferme se trouve probablement en zone verte et donc en terrain non constructible. Il existe dans la région effectivement des servitudes pour le corridor européen de migration du chat sauvage. Ce fait peut être vérifié simplement par le biais du *geoportail* et devrait donc être connu par la commune.

Le Ministère de l'Environnement a consenti à accepter que des fermes anciennes soient rénovées pour servir d'espaces de logement. Le Gouvernement espère de ce fait pouvoir préserver des bâtisses d'importance historique et rendre disponible des surfaces de logement.

Un représentant ministériel ajoute que le ministère est fortement sollicité quand une commune veut élargir son PAG. Il faut néanmoins se demander si l'élargissement du PAG, au détriment de la zone verte, fait un sens si l'on voit, qu'en fin de compte, les terrains devenus disponibles ne sont pas utilisés à la construction mais restent vides et contribuent à la hausse des prix du foncier.

Le représentant du groupe parlementaire déi gréng rappelle que des différends entre les propriétaires de terrains font que des projets de lotissements ne peuvent pas aboutir. Il serait en outre utile de recenser combien de projets autorisés ont effectivement été réalisés.

M. le Président de la Commission du Logement donne à considérer que les communes disposent de moyens pour obliger les promoteurs à construire dans un certain délai, mais que ces moyens ne sont pas souvent utilisés.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

Luxembourg, le 1^{er} février 2018

La Secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission du Logement,
Max Hahn