



# Le nouveau PAG *Andante ma non troppo*

*Texte: Philippe Beck*

Avec son dernier « Plan d'aménagement général » (PAG), la Ville de Luxembourg se dote d'un nouveau cadre pour sa future croissance.

*La Ville a  
un potentiel de  
développement  
à exploiter.*



1



2



3

Guy Hoffmann

Assurer la qualité de vie et le vivre ensemble, afin de préserver son attractivité, et une croissance durable, voilà les objectifs du nouveau « Plan d'aménagement général », le PAG, adopté par le conseil communal le 28 avril dernier.<sup>1</sup> Une quadrature du cercle ?

### Le rôle du PAG : fournir un cadre à la croissance de la ville

Il suffit de télécharger la partie graphique du PAG pour se rendre compte de l'envergure et de la complexité de ce projet. Une équipe de l'administration communale, dont quatre architectes recrutés à cette fin, y travaille depuis plusieurs années, en collaboration avec des bureaux d'études privés.<sup>2</sup> En 1986, à l'époque où *ons stad* a consacré un numéro sur l'urbanisme pour la première fois, on comptait 75 000 habitants. Resté stable jusqu'à la fin du millénaire, ce chiffre est passé à 104 000 lors des premières consultations publiques en 2014 et à 114 000 début 2017. À l'horizon 2020, on estime qu'il y en aura 120 000, alors que le nouveau PAG indique un potentiel de croissance de 180 000.

Commençons par les définitions. Plus révélateur que le terme français, l'équivalent allemand de « Flächennutzungsplan » : un plan encadrant « l'utilisation des surfaces » en se basant sur la situation urbanistique donnée. Constitué d'un ensemble de prescriptions, il se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique, à caractère réglementaire et applicables sur l'entièreté du territoire communal. Au-delà de la division entre les zones vertes et les zones

urbanisées, il détaille entre autres les quartiers d'habitation, les zones à caractère mixte, les zones d'activités économiques, les lieux de rencontre et d'approvisionnement ou encore les couloirs de mobilité.

Analysons. Déjà, en ce qui concerne le terme « plan », le Larousse nous en propose une demi-douzaine. Tentons notre chance avec le « Duden ». À côté de la signification plutôt obsolète de la plaine (« Ebene »), difficilement applicable à une ville dont les versants rocheux sont caractéristiques, le dictionnaire allemand nous propose deux significations qui symbolisent bien la corde raide sur laquelle les responsables ont dû marcher. D'un côté, le sens de la carte ou de l'ébauche, et de l'autre, celui de l'intention, du projet. En d'autres termes, le PAG revient à une ébauche avec l'intention de donner un cadre à la croissance : *la planification*. En revanche, ce cadre laisse une marge de manœuvre à l'aménagement de projets : *la politique*.

Dans quelle mesure la ville subit-elle son essor et dans quelle mesure en est-elle actrice ? Comment préserver une qualité de vie adaptée aux exigences de notre temps, tout en répondant aux besoins d'une ville en croissance permanente ? En réponse à ce défi, cet article traite du PAG et donc des enjeux de planification importants pour les habitants, les employés et dans une certaine mesure les touristes. Il ne s'attardera ni sur le volet politique, ni sur d'autres acteurs, tels que les propriétaires fonciers ou les promoteurs immobiliers potentiellement affectés, ni sur les plans d'aménagement particulier « quartier existant » (« PAPQE ») développés de manière distincte. ➤

- 1 Le Ban de Gasperich est en phase d'urbanisation.
- 2 Différentes friches industrielles feront l'objet d'une reconversion au cours des années à venir.
- 3 La densification tient compte du bâti existant.





«  
**Le périmètre  
constructible n'a  
pas été élargi.**  
»

### **Une participation citoyenne à la hauteur du projet**

Bien que les travaux préparatoires entamés au lendemain des élections communales de 2005 échappent difficilement au reproche d'une certaine opacité, il faut en même temps reconnaître la complexité considérable de l'affaire.<sup>3</sup> À titre d'exemple, le nouveau PAG a dû prendre en considération les règles énoncées dans le « Programme directeur de l'aménagement du territoire », ainsi que dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.<sup>4</sup>

Conscients de l'importance des enjeux et des différentes sensibilités, les responsables se sont efforcés de faciliter un débat citoyen transparent et critique au-delà de ce que requiert le cadre législatif, et se sont finalement félicités du haut niveau des remarques soumises.<sup>5</sup> Lors des premières consultations publiques en janvier 2014, une enquête a été lancée sur Internet et à la bibliothèque municipale. Les 2086 participants ont produit des milliers de commentaires, précisions et suggestions, notamment sur l'offre de logements, les transports publics, la mobilité douce, ainsi que sur les espaces verts et l'environnement. Ces résultats ont servi de base aux dialogues de quartier et ont été repris dans le rapport de présentation final.<sup>6</sup>

Les études préliminaires et le projet de PAG ont ensuite fait l'objet d'une présentation détaillée, lors de plusieurs séances de la Commission du développement urbain en mai 2016.<sup>7</sup> Alors que ces séances se sont tenues sur une période relativement brève, plusieurs suggestions de conseillères et de conseillers

communaux ont été intégrées. Après le vote du conseil communal le 13 juin 2016, les mêmes documents ont été présentés lors de six réunions d'information publiques. En parallèle, le grand public avait la possibilité de consulter les documents à l'Hôtel de Ville, où des membres du Service de l'urbanisme étaient à son écoute.<sup>8</sup>

La procédure prévoyait en outre le droit de soumettre par voie écrite des observations ou des doléances.<sup>9</sup> En provenance de tous bords, leurs auteurs ont été par la suite invités par le collège échevinal à venir exposer leurs points de vue et ont pu participer au façonnement de la ville. Malgré cet exercice de démocratie participative, la décision finale est revenue aux autorités communales. Le leitmotiv retenu par le collège échevinal? Préserver et améliorer la qualité de vie et l'attractivité de la ville.

### **Le développement: urbanisation, reconversion, densification et protection**

Dans ce contexte, le développement urbain est évidemment la clé. Il faut tout d'abord noter que le périmètre constructible n'a pas été élargi. Selon les dires de la ville, elle dispose d'un « potentiel de développement important » à l'intérieur des limites actuelles.

Face à la valeur élevée de l'immobilier résidentiel, l'importance du logement dans le développement urbain ne surprend guère. À titre d'exemple, 95% des résidents interrogés en 2012 dans le cadre d'un sondage de l'initiative 2030.lu, estime que la question « des logements à prix abordables » est très impor-



***Le PAG revient à une ébauche avec l'intention de donner un cadre à la croissance.***



Guy Hoffmann

tante, importante ou plutôt importante pour l'évolution du Luxembourg.<sup>10</sup> À noter dans ce contexte, que des surfaces actuellement en phase d'urbanisation, tel que le Ban de Gasperich, sont considérées comme des surfaces constructibles depuis le PAG Joly, alors qu'y paissent encore tranquillement des vaches.

Plusieurs projets de reconversion urbaine sont également prévus. Conçus sous forme de projets d'aménagement concrets, ils promeuvent une densification urbaine allant de pair avec le développement simultané des transports, comme la mise en place du tram. Il est question du site Wurth/Van Landewyck, qui est en reconversion, de la porte de Hollerich où le PAG prévoit d'ores-et-déjà un couloir pour le tram, du projet Hamilius, des friches de Villeroy & Boch du site de Pulvermühle, ou encore bien d'autres.

À part pour la Cloche d'Or, demeurant un site monofonctionnel, l'intention derrière le PAG est de promouvoir sur ces sites une plus grande mixité urbaine et de favoriser la construction d'habitations moins lucratives, grâce aux pourcentages réservés au logement à coût modéré. Ceci est d'ores et déjà pratiqué dans le cadre des nouveaux projets du Kirchberg, répondant ainsi à une doléance récurrente lors des consultations publiques.<sup>11</sup> Afin de stabiliser la mixité actuelle des quartiers existants, le développement de centres, dans ces quartiers, a été intégré dans la partie réglementaire à travers l'introduction d'une servitude qui soutient le principe de mixité.

Quant à la transformation de maisons unifamiliales en résidence pour répondre à la densification urbaine, le nouveau PAG limite cette ouverture dans les zones d'habitation 1 à une unité par étage, contrai-

rement à son prédécesseur qui n'imposait pas de limite. De prime abord restrictive, cette mesure s'avère être une protection pour la qualité de vie en ville. Dans la même optique, le nombre d'emplacements constructibles dans les nouveaux immeubles de bureaux a été réduit d'un emplacement pour 150 m<sup>2</sup> de surface exploitable nette à un pour 175 m<sup>2</sup> de surface brute. En outre, si aucun projet pilote de « quartier sans voiture » n'est encore prévu, à l'exception de celui du Limpertsberg, tout propriétaire intéressé est libre d'en avancer un, avec par exemple un parking collectif à l'entrée du lotissement.

Le PAG est également un instrument de protection du patrimoine architectural et urbanistique de la ville.<sup>12</sup> Une crainte récurrente dans les dialogues avec les citoyens concerne effectivement la perte d'identité des quartiers par la défiguration de bâtiments d'intérêt architectural ou patrimonial et par sa disparition au profit d'immeubles qui manquent de charme et de caractère. Afin de mieux protéger un patrimoine plus harmonieux ou homogène, le PAG stipule l'extension de certains secteurs protégés et d'ensembles sensibles existants, ainsi que la création de nouveaux secteurs protégés.<sup>13</sup>

De même, et contrairement aux nouveaux quartiers ouverts aux concepts novateurs, le PAG prend en considération la typologie du bâti, lors de la construction d'immeubles sur des terrains vierges, si ces quartiers présentent une certaine homogénéité. Or, pour de nombreux habitants des secteurs protégés et des ensembles sensibles, le revers de la médaille est la crainte de prescriptions trop rigides et de la nécessité de devoir demander une autorisa- ➤

*Les transports en commun, les pistes cyclables et les chemins pédestres vont former les engrenages d'un réseau de mobilité durable.*





Guy Hoffmann

*Des parcs et forêts recouvrent pratiquement la moitié du territoire de la Ville, un rapport préservé par le nouveau PAG.*

tion pour la moindre modification. Or, ceci peut également être perçu comme une chance, du fait que les propriétaires peuvent bénéficier de subsides lors de travaux de rénovation et recourir au conseil des spécialistes des secteurs protégés au sein du service de l'urbanisme.

Notons encore que les mesures contre les logements vides, la libération de territoires non construits de la ville pour la construction de nouveaux logements à prix abordables, ou encore la lutte contre l'affectation de logements en bureaux ou commerces, relèvent de la politique communale et non du PAG.

### **La mobilité douce : un nouveau maillage**

Sur le plan de la mobilité, un objectif déclaré du nouveau PAG est la réduction de la domination de la voiture dans la circulation urbaine, et notamment des flux de navetteurs en provenance du reste du pays et des pays limitrophes. À cette fin, le PAG agit sur plusieurs niveaux.

La nouvelle épine dorsale de la mobilité durable en ville est le tram, dont la mise en service complète est prévue à l'horizon 2021. Une deuxième ligne entre la bifurcation de la Porte de Hollerich et le Pont Buchler desservira les futurs quartiers sur les friches Wurth/Van Landewyck, a priori à partir de 2024. Afin de donner la priorité aux transports en commun, le réseau des autobus sera réorganisé dans la foulée à l'aide d'un maximum de voies de circulation séparées, ou encore par la mise en place de nouvelles lignes vers les communes périphériques.

Ensuite, certains arrêts et les gares à l'intérieur du territoire de la ville serviront de pôle d'échange entre bus et train, tandis qu'une extension générale du réseau de transport et une optimisation de sa performance en termes de régularité et capacité est à l'agenda. Dans le même ordre d'idée, le réseau piéton se greffera plus étroitement sur le réseau des espaces publics, à savoir des parcs, trames vertes et zones de récréation, facilitant les déplacements entre pôles d'échange, lieux de travail et de résidence. Ainsi par exemple le nouvel ascenseur du Pfaffenthal relie le parc Pescatore à la ville basse et permet la jonction avec le funiculaire en construction vers le Kirchberg. D'autres projets en cours sont celui de la mise en valeur de la ceinture verte du quartier de Limpertsberg ou encore le réaménagement du parc historique Mansfeld à Clausen. De même, le PAG élargit certains trottoirs et définit un nouveau concept global pour le réseau cyclable puisqu'il traite non seulement des pistes cyclables, entre autres avec les communes voisines, mais aussi des nouvelles voies cyclables, comme celles du Kirchberg ou du Ban de Gasperich en parallèle aux rails du tram, ainsi que des voies suggestives.

En bref, le PAG établit de nouvelles interconnexions, un nouveau maillage de différents réseaux de transports en vue de promouvoir la mobilité douce en ville. Reste à la politique et à l'évolution des modes de vie et habitudes de faire progresser le changement de paradigme, se matérialisant d'ores et déjà dans la circulation limitée à 30 km/h dans les zones résidentielles ou encore dans l'avènement du car-sharing, autre revendication citoyenne.



**Le PAG établit de nouvelles interconnexions, un nouveau maillage de différents réseaux de transports.**



### L'environnement: accès à la nature et aux loisirs

Des consultations citoyennes est ressorti que la qualité des espaces verts et récréatifs est déjà largement appréciée. Rappelons que les espaces verts représentent environ 50% du territoire de la ville, et que le PAG doit continuer à garantir leur mise en valeur et leur sauvegarde.

De manière emblématique, le Ban de Gasperich préserve cet équilibre en comprenant un nouveau parc d'environ 15 hectares, un tantinet plus que le parc central. De l'autre côté de l'autoroute, qualifiée de limite évidente à l'extension de l'habitat et de l'emploi, le projet du stade, qui reste d'une certaine envergure, demeurera une exception. Dans les PAP des nouveaux quartiers, notamment dans celui du territoire de Paul Wurth/Heinz van Landewyck et celui des Arquebusiers, une grande importance sera accordée aux espaces verts, tout comme aux lieux de rencontres, aux pistes cyclables et aux chemins pour piétons.

Les constructions dans les versants rocheux ont quant à elles fait l'objet de débats mouvementés et sont désormais règlementées grâce à des dispositions spécifiques visant une meilleure intégration du nouveau bâti dans ces sites. Une étude détaillée des aléas naturels a mené vers l'intégration d'une « zone de risques naturels prévisibles » figurant à titre d'information dans le PAG.

Enfin, ce qui à première vue semble paradoxal, la densification urbaine permettra d'améliorer davantage la qualité de l'air, à condition que le développement des transports collectifs engendre une réduction sensible de l'utilisation des véhicules particuliers.



### De la croissance à la planification: quelle en est la durabilité ?

Malgré la mauvaise impression que la mosaïque de chantiers et les forêts de grues risquent de donner, la croissance dont témoigne actuellement la Ville de Luxembourg n'échappe nullement à une planification, ni à une politique opérée dans ce cadre. Or, si les débats sociétaux mouvementés ont illustré l'attachement et l'implication de nombreux citoyens pour l'avenir de leur ville, ce sont les prémisses mêmes de tout le projet qui continuent à soulever la question de la durabilité de la croissance et de l'adéquation du nouveau cadre posé.

Sachant que le Plan Joly lui-même avait connu plus de 150 modifications ponctuelles durant sa période de validité, le nouveau PAG n'est de toute évidence pas gravé dans le marbre. Ce constat soulève d'un côté la question de l'après-PAG version 2017 : quels pourront vraisemblablement être les axes d'une prochaine refonte du PAG ? De l'autre, à quelles variables devront répondre d'éventuelles modifications ? À l'expérimentation urbaine et à l'intégration de nouveaux modes de vie ? À une interconnexion accrue avec les communes périphériques ? À une collaboration avec les pays voisins, élaborée au niveau national ? Aux impondérables de la politique étrangère pouvant avoir des répercussions substantielles et imprévisibles sur la future croissance du Grand-Duché dans son ensemble ?

En comparaison à ces variables, l'évolution de la ville et la planification au niveau communal se font pour le moment dans le bon tempo : *andante ma non troppo*. ♦

<sup>1</sup> Le nouveau PAG remplace le « plan Joly » de 1991, troisième PAG de la ville, succédant au « plan Vago », qui lui remplaçait le « plan Clement » dont la période de validité était relativement brève.

<sup>2</sup> Le service de l'urbanisme de la ville a élaboré le PAG en collaboration avec les bureaux Zeyen+Baumann et Komobile, alors que l'étude environnementale stratégique a été élaborée par le bureau Oekoburo.

<sup>3</sup> À ce moment, c'est le bureau d'urbanisme Zeyen et Baumann qui a reçu la mission de développer un nouveau projet d'aménagement général.

<sup>4</sup> Des plans directeurs sectoriels « primaires » concernent les principaux champs d'aménagement du territoire (transport, logement, paysages, zones d'activités économiques), alors que des plans « secondaires » concernent des installations spécifiques (lycées, décharges pour déchets inertes, station de base pour réseaux publics de communications mobiles).

<sup>5</sup> Entre 2003 et 2005, les habitants de la ville étaient d'ailleurs déjà invités à élaborer, ensemble avec la ville, des plans de développement par quartier.

<sup>6</sup> Les dialogues de quartiers ont été organisés sous forme de dix ateliers de travail du printemps 2014.

<sup>7</sup> L'entièreté de la documentation est toujours consultable en ligne sur <https://pag.vdl.lu>.

<sup>8</sup> L'article « L'architecte-directeur présente son service » du numéro 24 de *ons stad* de 1987, dédié à l'architecture, offre un retour intéressant sur l'histoire du service. Consultable sur <http://onsstad.vdl.lu>.

<sup>9</sup> En tout, le collège échevinal a reçu 866 lettres au sujet du PAG et 205 courriers par rapport aux PAP QE.

<sup>10</sup> Faisant preuve de sa pérennité, la question de comment « faire face au nombre restreint de logement et aux prix souvent prohibitifs » faisait par ailleurs déjà l'objet d'un article il y a 30 ans. Article « Habiter la ville » du numéro 24 susmentionné, consultable sur <http://onsstad.vdl.lu>.

<sup>11</sup> Les « Schémas Directeurs », qui orientent l'aménagement des nouveaux quartiers, répondent à la même préoccupation.

<sup>12</sup> À ne pas confondre avec les immeubles classés dans le cadre du patrimoine protégé, relevant de la compétence du Ministère de la Culture.

<sup>13</sup> Des architectes communaux, des représentants du Service des sites et monuments nationaux et des experts externes décident conjointement de ces ensembles et secteurs protégés.