

Luxembourg, le 25 février 2022

Objet : Projet de loi n°7926¹ autorisant l'Etat à participer au financement de l'assainissement et de la revalorisation du site du projet « Neischmelz ».

Projet de loi n°7927² autorisant l'Etat à participer au financement du développement de logements du projet « Neischmelz ». (5955RMX)

*Saisine : Ministre du Logement
(10 décembre 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Les projets de loi sous avis, qui constituent deux des trois³ projets de loi de financement prévus par le Gouvernement en lien avec la réalisation du projet dit « Neischmelz », ont pour objet d'encadrer légalement la participation étatique à l'assainissement et à la revalorisation du site, tout en spécifiant la participation financière au développement des unités de logements qui y sont prévus.

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement le projet dit « Neischmelz » ainsi que son caractère de projet pilote en matière de développement durable.
- Elle regrette cependant que les délais envisagés pour la réalisation du projet semblent en déconnexion avec le caractère de crise par lequel la situation en matière de logement se démarque actuellement au Luxembourg.
- Elle recommande de recourir à des prestataires externes pour certaines activités et d'impliquer notamment des professionnels du secteur privé pour la réalisation des autres surfaces qui seront destinées à des activités économiques / tertiaires / administratives / culturelles / de loisir.

Le site en question, d'une surface d'environ 36 hectares, se situe au sud du Grand-Duché du Luxembourg sur le territoire de la commune de Dudelange, à savoir une commune retenue en

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.](#)

² [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.](#)

³ D'après la documentation accompagnant les deux projets de loi, le dépôt d'un 3^e projet de loi de financement serait actuellement étudié en lien avec la construction d'un projet national à moyen terme sur le site, à savoir le « Centre National des Collections Publiques » qui comprendrait un lieu d'exposition, un atelier de restauration d'œuvres et des laboratoires.

tant que « centre de développement et d'attraction⁴ (CDA) » d'ordre régional par le programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT) de 2003. Le projet, qui consiste en la reconversion multifonctionnelle d'une ancienne friche industrielle, ambitionne d'y établir un nouveau quartier « Neischmelz » neutre en CO₂ et répondant aux critères d'un urbanisme durable.

Le concept urbanistique et architectural est ainsi de nature à projeter un quartier innovant à forte densité et avec une mixité fonctionnelle accrue. Sa fonction résidentielle serait notamment complétée par l'implantation d'activités économiques / de service / artisanales variées, par la présence de commerces de proximité ou encore d'établissements du secteur Horeca, le tout en combinaison avec des infrastructures d'intérêt commun et de structures pour les loisirs et les divertissements. Un caractère de projet pilote est en outre également envisagé pour le concept énergétique. Il est ainsi prévu d'avoir recours à de la géothermie de grande profondeur pour couvrir intégralement les besoins en énergie des bâtiments du quartier, tandis qu'il serait fait appel à un réseau de panneaux photovoltaïques pour la production d'électricité. Les autorités comptent par ailleurs intégrer résolument les principes de l'économie circulaire dans le projet⁵.

Le projet « Neischmelz », pour lequel le Fonds du Logement en tant que promoteur public⁶ a été désigné comme développeur du site, constitue par sa dimension un projet équivalent à celle d'une nouvelle localité. D'après l'exposé des motifs, le projet table sur la réalisation de 1.575 unités de logements qui seraient majoritairement affectées à la location⁷. Selon les dernières planifications du Fonds du Logement, la durée totale de réalisation de ce projet et des 4 plans d'aménagement particulier (ci-après le ou les « PAP ») est estimée entre 15 et 20 ans.

Pour le financement de l'assainissement des sols et de la revalorisation du site, le projet de loi n°7926 prévoit, sur le plan budgétaire, une participation étatique d'environ 235 millions d'euros⁸. Le projet de loi n°7927, quant à lui, arrête une participation étatique d'environ 272,5 millions d'euros⁹ pour le financement du développement des logements et des infrastructures y relatives.

Considérations générales

De façon générale, la Chambre de Commerce accueille favorablement le projet dit « Neischmelz » qui constitue par sa taille un des projets de logements d'envergure les plus importants et les plus ambitieux envisagés pour la région sud du Grand-Duché au cours des prochaines années. Comme le Luxembourg reste confronté à une crise du logement, elle ne peut ainsi qu'espérer que la réalisation de 1.575 unités de logements supplémentaires, avec une capacité d'accueil d'environ 3.600 personnes, permettra quelque peu de contribuer à une certaine atténuation des tensions sur le marché immobilier. Étant donné qu'elle reconnaît la nécessité d'une augmentation de l'offre de logements locatifs subventionnés sur le plan national, la Chambre de

⁴ D'après le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) de 2003, les centres de développement et d'attraction (CDA) correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leur arrière-pays. Parmi les équipements et les services publics et privés pris en considération, il faut notamment citer le commerce de détail, les services administratifs destinés au public, les institutions de formation et de loisirs, les services de santé, de même que les modes de transport et de communication, notamment en termes de développement de réseaux, de capacité d'offre et de qualité de desserte.

⁵ L'objectif serait notamment de promouvoir la réutilisation des matériaux de démolition du site, de veiller à un choix cohérent et respectueux des matériaux de construction ainsi que de privilégier la possible utilisation de structures de construction propice au démontage et à la ré-exploitation ultérieure.

⁶ Promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

⁷ Il est prévu à ce stade que 55% des logements créés dans le projet « Neischmelz » soient mis en location subventionnée, alors que 35% seront destinés à la vente subventionnée. Les 10% de logements restants seraient destinés au régime de la vente non-subventionnée.

⁸ Selon la fiche financière, environ 12 millions d'euros seraient imputés sur les crédits du Fonds pour la gestion de l'eau et 223 millions sur les crédits du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

⁹ Les dépenses occasionnées seraient imputées au Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Commerce se réjouit également que la majorité des logements créés dans le cadre du projet « Neischmelz » soit notamment destinée au régime de la location subventionnée.

En s'efforçant de limiter l'impact sur l'environnement et en priorisant le recours à l'économie circulaire ainsi qu'aux énergies renouvelables, la Chambre de Commerce reconnaît en outre que le projet « Neischmelz » revêt un caractère de projet pilote en matière de développement durable. S'y ajoute que la réalisation du quartier projeté s'inscrit aussi résolument dans les orientations stratégiques de la politique d'aménagement du territoire du Luxembourg. La réalisation du projet « Neischmelz » favorisera ainsi un développement équilibré de l'armature urbaine du Grand-Duché, en canalisant une partie de la croissance démographique future et des nouvelles activités économiques vers une commune dite « CDA ». La mise en place d'infrastructures d'intérêt commun et le regroupement dans l'espace des fonctions « logement » / « travail » / « commerce » dans le quartier renforcera par ailleurs non seulement la commune de Dudelange en tant que pôle régional, mais permettra également de mettre à profit des infrastructures régionales déjà existantes, notamment en matière de transports publics et dans le domaine scolaire.

Concernant le projet de loi relatif au financement de **l'assainissement des sols**, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaires quant à la décision du Gouvernement d'accorder des participations financières à cet égard. Cette opération de revalorisation d'envergure, dont les coûts dépassent largement les capacités financières de la commune ou du Fonds du Logement, est en effet tout à fait indispensable pour préparer le site à l'accueil de nouvelles occupations et fonctions urbanistiques, étant donné qu'il s'agit d'une ancienne friche industrielle lourdement contaminée dont les parcelles se caractérisent par des contraintes environnementales importantes. Le concept de gestion des terres du site prévoit ainsi à ce stade qu'une masse totale d'environ 500.000 tonnes de terres ou déblais devrait le cas échéant être éliminée en décharge. D'après la documentation accompagnant les projets de loi, ce volume serait tout à fait considérable, comme cette opération de mise en décharge donnerait lieu à environ 20.000 camions sur le réseau routier du Grand-Duché.

Si la Chambre de Commerce ne s'oppose pas au concept précité, elle s'interroge cependant comment l'évacuation de cette masse de terres polluées pourra être réalisée dans la pratique. De nombreux acteurs nationaux issus du secteur de la construction ont en effet récemment exprimé leur préoccupation croissante face au manque de décharges et/ou aux capacités insuffisantes des **décharges** existantes à l'échelle nationale, en évoquant même un risque de fermeture de certains chantiers à court terme en cas de non-adoption de nouvelles mesures par le Gouvernement. Pour éviter tout retardement supplémentaire dans la réalisation du projet « Neischmelz », mais aussi un potentiel « blocage » du pays de façon générale dans ses efforts de rattrapage des retards infrastructurels accumulés en matière de logement, la Chambre de Commerce invite donc le Gouvernement à suivre cette problématique avec une attention particulière.

Concernant la participation au financement du développement des logements et des infrastructures y relatives

Le projet « Neischmelz » a été déclaré d'intérêt général par le Gouvernement en conseil en sa séance du 26 novembre 2021 et il constitue également un des projets clés du Gouvernement dans sa stratégie d'accélération de l'établissement d'un véritable parc (locatif) immobilier public d'envergure constitué de logements abordables. La Chambre de Commerce comprend la volonté du Gouvernement de vouloir faire face à la pénurie de logements en misant sur la création de logements subventionnés sur le plan national. Elle regrette cependant que les délais envisagés pour la réalisation du projet « Neischmelz », à savoir 15 à 20 ans selon les dernières planifications du Fonds du Logement, semblent être en déconnexion avec l'urgence de la situation luxembourgeoise en matière de logement.

Dans ce contexte, elle déplore que le projet de loi n°7927, tout comme le projet de loi n°7937 relatif au logement abordable déposé à la Chambre des Députés¹⁰, ne prévoient pas vraiment de nouveaux éléments de réponse pour doper significativement le rythme de création de logements subventionnés, comme les sociétés de droit privé demeurent malheureusement d'office exclues de l'activité de la promotion immobilière pour des projets de « logement abordable » à ce stade. Pour quelque peu accélérer la réalisation des unités de logement du présent projet, la Chambre de Commerce encourage par conséquent le Fonds du Logement à recourir à des prestataires externes pour certaines activités liées à la construction ou à l'architecture et l'ingénierie. Elle invite en outre les autorités à impliquer au maximum des professionnels issus du secteur privé pour la réalisation des autres surfaces qui seront destinées à des activités économiques / tertiaires / administratives / culturelles / de loisir.

Concernant la fiche financière du projet de loi n°7927

Le projet de loi n°7927 prévoit une participation étatique d'environ 272,5 millions d'euros¹¹ pour le financement du développement des logements du projet et des infrastructures y relatives. D'après sa fiche financière, cette enveloppe budgétaire couvre entièrement les coûts estimés pour le PAP 1 « Nord », le PAP 2 « Centre » et le PAP 3 « Italie ». Pour le PAP 4 « Sud », l'enveloppe tiendrait en revanche seulement compte des coûts relatifs aux infrastructures, comme ce PAP, bien qu'approuvé, fait actuellement l'objet d'une réévaluation complémentaire pour étudier la potentielle intégration du futur « Centre National des Collections Publiques » et la réalisation de davantage de logements par le biais d'une densité accrue. Après la procédure de modification pour le plan d'aménagement général (PAG) de la commune ainsi que pour le PAP 4 « Sud », il est indiqué qu'un nouveau projet de loi devra être déposé afin de modifier la première mouture de la loi pour autoriser l'Etat à participer aussi au financement du développement des logements du PAP 4 « Sud ».

Pour l'estimation des coûts compris dans la fiche financière, les auteurs avancent qu'ils se sont appuyés sur des valeurs de référence interne au Fonds du Logement et sur des chiffres fournis par les bureaux d'études d'urbanisme en charge de la coordination des 4 PAP. En raison de la nature technique du projet et des nombreuses contraintes et incertitudes liées, les auteurs renseignent par ailleurs qu'une **marge de 10%** a été ajoutée aux principaux postes de dépenses en vue de couvrir au mieux les éventuels surcoûts ou les dépenses imprévues.

Si la Chambre de Commerce peut reconnaître que le projet « Neischmelz » se démarque *a priori* par son caractère complexe, elle s'interroge tout de même sur l'utilité d'ajouter déjà à ce stade une marge tellement significative aux principaux postes de dépenses du projet de loi. Comme les auteurs annoncent qu'une modification de la première mouture de la loi devra de toute façon être votée après l'achèvement des procédures urbanistiques en vue d'intégrer la participation étatique au développement des logements du PAP 4 « Sud », elle estime en effet que les postes de dépenses pourront, le cas échéant en cas de manifestation de coûts imprévus, également être revus à la hausse à cette occasion.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les projets de loi sous avis que sous la réserve de la prise en considération de ses observations.

RMX/DJI

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

¹¹ Les dépenses occasionnées seraient imputées au Fonds spécial de soutien au développement du logement.