



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/14/2022

1^{er} mars 2022

Financement « Neischmelz »

relatif au

projet de loi autorisant l'État à participer au financement de l'assainissement et de la revalorisation du site du projet « Neischmelz »

et relatif au

projet de loi autorisant l'État à participer au financement du développement de logements au projet « Neischmelz »

Par lettre du 10 décembre 2021, M. Henri Kox, ministre du Logement, a fait soumettre deux projets de loi à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) qui visent à autoriser l'État à participer au financement de l'assainissement et de la revalorisation, d'une part, et du développement de logements, d'autre part, du projet *Neischmelz*.

Le présent avis analyse simultanément les deux projets de loi, vu leur imbrication intrinsèque.

1. L'objet des projets

1. Le gouvernement a adopté deux projets de loi de financement pour soutenir la réalisation de la première phase du nouveau quartier d'habitation *Neischmelz* à Dudelange avec un demi-milliard d'euros. En plein centre de la ville de Dudelange, sur près de 36 hectares, les anciennes friches sidérurgiques seront reconverties en un quartier de ville qui se veut moderne et écologique. La grande majorité des 1 575 logements, devant accueillir environ 3 620 personnes (propriétaires et locataires confondus), sera destinée à la location abordable, ce qui devrait permettre une mixité générationnelle et sociale.

2. En complément de la fonction résidentielle qui représentera au minimum 56 % de l'ensemble des surfaces brutes (hors parking), l'implantation de commerces de proximité, de restaurants et bistrotts, de lieux de travail, de points de rencontre, ainsi que des structures pour les loisirs et les divertissements devra contribuer à la mixité des fonctions.

3. L'aménagement de ce nouveau projet va recréer la liaison entre les deux quartiers historiques attenants *Schmelz* et *Italie*. L'exposé des motifs précise que cette liaison se fera par des voies de circulation laissant une large place à la mobilité douce. Les piétons traverseront le quartier *Neischmelz* à hauteur de la gare « Dudelange-Usines » qui devra être inséré dans un concept de mobilité multimodale.

4. Et pour relier le nouveau quartier aux quartiers existants, il faudra gérer la voie ferrée qui crée un effet séparateur. Pour ce faire, six nouvelles passerelles et passages souterrains pour piétons sont prévus.

5. Le projet *Neischmelz*, développé par le Fonds du logement (FDL), sera en outre porté par un volet culturel avec l'établissement du Centre national des collections publiques (CNCP). Au-delà d'un dépôt national pour le stockage d'œuvres, le CNCP sera un lieu de travail et d'échange pour les métiers liés à la conservation du patrimoine mobilier.

6. Ce projet est développé sur une friche industrielle reconvertie de près de 36 hectares et repose sur un concept urbanistique devant permettre aussi bien la réalisation d'un nouveau quartier durable et innovant que la sauvegarde partielle du patrimoine industriel.

7. Comme indiqué, les 1 575 logements, développés intégralement par le FDL, devraient permettre d'accueillir d'ici 15 ans environ 3 620 personnes. Afin d'offrir une mixité équilibrée entre propriétaires et locataires, le projet prévoit :

- 866 logements en location abordable,
- 551 logements en vente abordable subventionnée et
- 158 logements en vente à coût modéré non subventionné.

8. Autrement dit, 55 % des logements créés dans le projet *Neischmelz* seront mis en location subventionnée, alors que 35 % seront destinés à la vente subventionnée. Les 10 % de logements restants seront destinés à la vente non-subventionnée. Les logements non-subventionnés sont toutefois soumis à un certain nombre de conditions :

- les acquéreurs devront tout de même respecter des conditions maximales de revenu ;
- les logements concernés seront vendus avec un bail emphytéotique de 99 ans ;
- pendant toute la durée du bail emphytéotique, le promoteur public dispose d'un droit de rachat.

L'idée est que les logements créés par les grands promoteurs publics resteront abordables pendant une durée prolongée.

9. Le gouvernement indique que le quartier *Neischmelz* sera réalisé dans le respect de la mixité des fonctions, mais aussi de la mixité générationnelle et sociale.

10. Le projet *Neischmelz* devra intégrer les principes de l'économie circulaire et du développement durable. Ainsi, il est prévu qu'il applique de nouvelles formes de construction, moins consommatrices de terrain et répondant à des critères écologiques généraux et à la typologie régionale du patrimoine bâti. Selon le gouvernement, un accent particulier sera mis sur la qualité de vie des habitants.

11. Le concept énergétique du nouveau quartier vise la neutralité en matière d'émissions de gaz carbonique (CO₂). La production d'énergie électrique sera d'origine photovoltaïque.

12. L'Union européenne contribue à la réalisation du concept énergétique du projet à hauteur de 24 millions d'euros. Ce montant représente un quart de l'aide attribué au Luxembourg au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

13. Par ailleurs, le ruisseau *Diddelénger Baach* sera revalorisé et son tracé sera majoritairement maintenu.

14. La participation financière totale de l'État a été estimée à 507,5 millions d'euros se répartissant dans un premier temps de la façon suivante.

- a) Le projet de loi autorisant l'État à participer au financement de l'assainissement et de la revalorisation du site : l'enveloppe budgétaire de 235 millions de ce projet de loi se compose des frais d'assainissement des sols, du réaménagement du cours d'eau *Diddelénger Baach* et de la réalisation d'infrastructures particulières propres au site *Neischmelz* ; les coûts couverts par ce projet de loi seront entièrement à charge de l'État.
- b) Le projet de loi autorisant l'État à participer au financement du développement de logements : l'enveloppe budgétaire de 272,5 millions de ce projet de loi se compose des frais de viabilisation et de réalisation de logements subventionnés pour les plans d'aménagement particulier (PAP) « Nord », « Centre » et « Italie ». Les frais de viabilisation du PAP « Sud » seront également compris dans ce périmètre. Les coûts couverts seront subventionnés par le ministère du Logement, conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
- c) Enfin, un troisième projet de loi de financement sera mis en œuvre au cours des années à venir pour la construction des logements du PAP « Sud », ainsi que pour le CNCP, comprenant un lieu d'exposition, un atelier de restauration d'œuvres et des laboratoires.

15. La durée totale de réalisation de ce projet est estimée entre 15 à 20 ans :

- 2021-2022, curage des bâtiments année culturelle « Esch 2022 » ;
- 2023, début des démolitions des immeubles, assainissement des sols et des bâtiments classés ;
- 2023, déplacement de la route de Thionville avec les Ponts et Chaussées ;
- 2024-2025, début de la construction des premiers axes routiers et préparation des autorisations de bâtir des premiers immeubles de logements ;
- 2025-2026, démarrage de travaux des premiers immeubles de logements ;
- 2027-2028, livraison des premiers logements.

2. L'analyse de la CSL

16. La CSL accueille favorablement l'initiative visant à mettre en place un nouveau quartier incluant une part importante de logements abordables, dans le cadre d'un projet voulant favoriser la mixité sociale et la préservation de l'environnement.

17. Notre Chambre se doit, toutefois, de relever quelques remarques importantes concernant l'éventuelle répercussion des coûts d'assainissement sur les logements, la question de la mobilité et la concrète réalisation de la mixité sociale.

La répercussion des coûts d'assainissement

18. L'exposé des motifs explique que les coûts nécessaires pour transformer une friche industrielle lourdement contaminée en site capable d'accueillir une nouvelle occupation sont des frais indispensables à la réalisation de n'importe quelle activité future sur le site.

19. Ces coûts sont pris en charge par le budget de l'État, conformément à l'accord de 2016 entre celui-ci et Arcelor-Mittal. Néanmoins, la réaffectation de ces coûts aux utilisateurs finaux du site ne pourra s'opérer que dans la limite de la faisabilité économique et dépendra largement de l'utilisation finale qui en sera faite. Ainsi, les surfaces réservées au logement abordable, voire celles destinées au CNCP, ne pourront générer des recettes suffisantes pour couvrir ces coûts. Il en va autrement des surfaces commerciales en fonction du développement du quartier en général.

20. L'exposé poursuit en disant que ces coûts « incompressibles » ne peuvent pas être additionnés aux coûts inhérents au développement des logements. Les coûts liés à la revalorisation du site, ceux liés au développement des logements et ceux destinés à la création du CNCP sont dès lors à considérer séparément et font chacun l'objet d'un projet de loi spécifique.

21. En outre, d'après les explications accompagnant les projets de loi, un bureau d'études spécialisé a indiqué que les examens de la nappe phréatique aux stations de pompage ne présentent aucune anomalie. Bien que le terrain ne soit pas scellé dans une large partie et que l'eau de pluie puisse pénétrer le sol existant, l'on n'a pas trouvé de polluant suspect dans la nappe phréatique. En principe, des interventions entraînant une solubilité accentuée des substances contaminées (par infiltration concentrée) dans la situation de la nappe phréatique sont à éviter. Au cours de la planification, le terrain sera scellé en grande partie par l'urbanisation et les voies de circulation et l'espace partagé. L'eau de pluie sera retenue dans des rigoles à retenue prévues à cet effet.

22. Au droit des îlots, l'eau de pluie sera retenue dans les toitures végétales, des creux de rétention étanchéifiés ainsi que dans des bassins de rétention existants. Les seules zones perméables seront les espaces verts et les zones de plantation d'arbres accompagnant les rues. Le monitoring de la nappe phréatique, mis en place dans les bassins existants, permettra par son effet barrière, un contrôle à long terme de la qualité des eaux d'écoulement.

23. Toutefois, il est estimé que d'autres résidus toxiques puissent être trouvés lors des travaux de construction. C'est pourquoi les travaux doivent être surveillés conformément aux dispositions retenues dans l'arrêté n° 1/05/0061/B de l'Administration de l'Environnement du 22 août 2016.

24. Premièrement, la CSL souligne l'importance d'une décontamination rigoureuse du site. Il serait effectivement inacceptable que des personnes habitent un environnement dangereux pour leur santé ou que la nappe phréatique soit polluée.

25. Ceci étant posé, notre Chambre estime que la réaffectation de ces coûts d'assainissement ne doit effectivement pas s'opérer au détriment des habitants des logements. Le besoin crucial de logements abordables dans notre pays est bien connu. Il faut donc garantir leur accès à un prix raisonnable.

26. Par ailleurs, notre Chambre demande au gouvernement si une étude d'impacts économique, social, environnemental et sur la qualité de vie, notamment au niveau du trafic supplémentaire qui pourra être généré par la venue de nouveaux habitants, a été réalisée dans le cadre de ce projet. Il serait sans doute utile de disposer d'un tel outil pour réaliser les investissements nécessaires pour répondre à ces impacts. L'étude d'impact qui accompagne les projets de loi se limite essentiellement aux aspects législatifs et réglementaires.

La question de la mobilité

27. Les explications accompagnant les projets de loi avancent que l'objectif principal du concept de mobilité consiste dans la création d'un quartier où l'utilisation de la voiture et la présence de la voiture dans les rues sera réduite à un strict minimum. Une telle approche demande de bonnes connexions au réseau des transports en commun, ainsi qu'une bonne interconnexion au sein même du site *Neischmelz*, en relation avec l'urbanisation existante limitrophe grâce à des liaisons piétonnes et cyclables.

28. L'urbanisme a été conçu sur le principe de « la ville à courtes distances », dont le but est que la mixité de toutes les fonctionnalités (habitat, travail, loisirs et commerce) soit accessible à pied.

29. L'aménagement des aires de stationnement et l'attribution de 0,8 emplacement de voiture par unité de logement encourageront le recours aux modes de transports doux, aux transports en commun et aux moyens de transports innovants (autopartage) afin d'atteindre l'objectif d'un quartier urbain à présence réduite de voitures. En implantant des aires de stationnement regroupées au bord du site, l'espace public sera libéré de la présence de la voiture et pourra être dédié à d'autres fonctions.

30. Il en résulte un nombre de stationnements plus faible par rapport aux quotas prévus dans le règlement des bâtisses de la ville de Dudelange. Ce stationnement assez restrictif crée une offre réduite en emplacements de parking.

31. Dans la majorité des cas, une séparation spatiale entre logement et emplacement de stationnement est prévue par la création de parkings collectifs, surtout sous forme de *parkdecks* (parkings à étages). Le gouvernement avance que la disposition décentralisée des parkings collectifs garantira cependant des distances courtes du logement vers l'emplacement de stationnement (300 mètres). L'accès en véhicule à chaque bâtiment reste possible (livraison, pompiers, ambulances, etc.), mais le stationnement de la voiture devant la porte n'est pas autorisé.

32. Pour les commerces et magasins présents dans le nouveau quartier, des emplacements limités dans l'espace urbain seront prévus, les autres emplacements pour clients seront également prévus dans les parkings collectifs.

33. Des liaisons pour piétons et cyclistes sont planifiées entre le centre du nouveau quartier et le centre-ville, la piste cyclable longeant le *Diddelénger Baach* est considérée comme raccord principal.

34. Pour relier le quartier *Neischmelz* au quartier *Italie* et aux réserves naturelles, l'effet séparateur de la voie ferrée est à gérer. En effet, 6 nouvelles passerelles et passages souterrains pour piétons sont prévus, dont 4 sont également accessibles pour les cyclistes.

35. Quant à la gare « Dudelange-Usines », située au centre de la zone au niveau du quartier *Italie*, elle devra constituer un des atouts majeurs du site, car elle connecte le quartier urbain au réseau ferré national en le plaçant à 30 minutes de la capitale.

36. Le gouvernement explique que, pour assurer une desserte optimale du site par les transports en commun, la prolongation d'une ou plusieurs lignes « City-Bus » vers l'intérieur du site est proposée, avec la création de 3 nouveaux arrêts.

37. Pour améliorer le transport en commun dans la région sud du pays, l'installation d'un réseau pour un bus à haut niveau de service (BHNS) est prévue. Celui-ci aura son terminus dans le quartier *Neischmelz* sur la Place du Laminoir.

38. Sur cette thématique de la mobilité, la CSL voudrait soulever plusieurs points.

39. Tout d'abord, si l'objectif principal du concept de mobilité vise un quartier où l'utilisation et la présence de la voiture dans les rues seront réduites à un strict minimum, cela demande en effet de bonnes connexions aux réseaux des transports en commun, ainsi qu'une bonne interconnexion au sein même du quartier.

40. La conception de « la ville à courtes distances » pour une mixité de toutes les fonctionnalités (habitat, travail, loisirs et commerce), accessible à pied, est une idée louable, mais il faut réaliser que chaque habitant du nouveau quartier n'aura pas la possibilité de travailler sur le site et devra se déplacer plus loin, ni même que les personnes employées sur place seront toutes résidentes des environs du quartier. La conséquence est qu'au moins une partie de ces personnes va utiliser sa voiture personnelle pour ses déplacements quotidiens. Le nombre de places de stationnement volontairement limité risque de poser certains soucis. À tout le moins, l'offre de transports publics doit alors être renforcée afin de garantir des cadences régulières et des dessertes aux différents endroits du nouveau quartier.

41. L'effet séparateur de la voie ferrée est en effet un défi majeur, car cela peut rallonger de façon considérable le temps pour rallier le côté opposé de la ville. Les nouveaux passages souterrains pour piétons et les cyclistes seront les bienvenus, mais tous les trajets ne pourront s'effectuer par ces moyens.

42. La problématique de l'effet séparateur doit aussi tenir compte des transports par route, que ce soit par voiture ou transport public. Une idée intéressante serait peut-être de réfléchir à des infrastructures n'imposant pas de « coupures strictes » entre les différentes voies de circulation.

43. Il faut aussi prendre en compte le fait que la circulation routière peut être intense aux heures de pointe, notamment par la présence de nombreux frontaliers qui cherchent via Dudelange des itinéraires alternatifs aux grands axes autoroutiers.

44. Les explications du projet de loi arguent que la gare « Dudelange-Usines » connecte le quartier urbain au réseau ferré national en le plaçant à 30 minutes de la capitale. Toutefois, il faut noter que la connexion ferroviaire ne relie pas directement Dudelange à la ville de Luxembourg, mais doit se faire via un changement à la gare de Bettembourg. Ce qui complique le trajet du fait d'une correspondance obligatoire. Il faudrait envisager la possibilité d'une liaison directe, ou du moins sans correspondance, entre la quatrième ville du pays et la capitale. Dans ce contexte, les travaux relatifs à la ligne Luxembourg-Bettembourg doivent être finalisés le plus rapidement possible.

45. En plus de la mobilité douce, l'aménagement du nouveau quartier *Neischmelz* doit garantir également des transports publics suffisamment abondants, sur rails et sur route, avec des connexions optimales, tout en permettant aux personnes qui doivent prendre la voiture d'accéder à ces moyens de transports et au nouveau quartier. L'utilisation des transports publics doit être facilitée par la multimodalité, combinaison de plusieurs modes de transport pour un même déplacement, ce qui implique entre autres la construction de places de parking en suffisance autour des gares pour les rendre attractives.

46. De manière générale, il serait nécessaire d'envisager et de mettre en œuvre des solutions aux problèmes qui se poseront notamment par l'augmentation du trafic routier liée à la venue de personnes supplémentaires. Une éventuelle étude d'impacts, non purement limitée aux aspects législatifs et réglementaires, aurait pu y contribuer. Car ce nouveau projet d'envergure augmentera malgré tout de façon conséquente le trafic routier sur le territoire de la commune de Dudelange et des localités voisines, accentuant ainsi les effets négatifs sur la mobilité, la qualité de vie des citoyens et la pollution atmosphérique.

La concrète réalisation de la mixité sociale

47. Dans la présentation de son projet, le gouvernement indique que le quartier *Neischmelz* sera réalisé dans le respect de la mixité des fonctions, mais aussi de la mixité générationnelle et sociale.

48. Notre Chambre souligne, en effet, l'importance d'un projet d'aménagement qui garantisse la mixité sociale de la population. Mais pour la mettre en œuvre, il est nécessaire d'avoir une définition précise, ce qui manque dans le projet présenté par le gouvernement. Pour l'aiguiller, l'on peut lui suggérer de travailler cette définition de la mixité sociale par rapport à la situation actuelle de Dudelange, en regardant l'indice socioéconomique actuel de la ville et de la commune, et en le comparant avec ce qu'il en sera de la mixité des résidents qui vont habiter dans le nouveau quartier.

49. Pour que le vivre-ensemble puisse être assuré de la meilleure manière, les projets devraient traiter les formes d'accueils et d'accompagnements à assurer pour les nouveaux arrivants, en vue de leur intégration optimale dans le tissu social existant.

3. En conclusion

50. La CSL salue la volonté d'établir un nouveau quartier visant un aménagement et un habitat devant favoriser la durabilité, la mixité sociale et le logement abordable. Toutefois, notre Chambre demande que ses revendications concernant la non-répercussion des coûts d'assainissement sur le prix des logements, ses requêtes pour des transports publics plus abondants et bien connectés (sur rails et sur route), permettant la multimodalité, ainsi que son souci d'une réelle mixité sociale soient prises en compte dans l'élaboration du nouveau quartier *Neischmelz*. Une étude d'impacts économique,

social, environnemental et sur la qualité de vie, notamment concernant le trafic supplémentaire qui pourra être généré par la venue de nouveaux habitants et activités, devrait être réalisée dans le cadre de ce projet.

Luxembourg, le 1^{er} mars 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.