N° 8481

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTÉRIEURES

(21.05.2025)

La Commission des Affaires intérieures se compose de : Mme Stéphanie WEYDERT, Présidente-Rapportrice ; M. Guy ARENDT, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, M. Emile EICHER, M. Luc EMERING, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Claude HAAGEN, M. Marc LIES, Mme Nathalie MORGENTHALER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, M. Meris SEHOVIC, M. Tom WEIDIG, Membres.

* * *

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 21 janvier 2025 par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'un « check de durabilité – *Nohaltegkeetscheck* », d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, que la loi en projet vise à modifier.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Affaires intérieures le 6 février 2025.

L'avis de la Chambre des Salariés date du 4 mars 2025.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 19 mars 2025.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 25 mars 2025.

La Commission des Affaires intérieures a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures lors de sa réunion du 23 avril 2025. La commission a examiné l'avis du Conseil d'État ainsi que tous les autres avis reçus et a désigné sa Présidente, Mme Stéphanie Weydert, Rapportrice du projet de loi au cours de la même réunion.

Le projet de loi a fait l'objet d'un amendement parlementaire en date du 24 avril 2025.

L'avis complémentaire de la Chambre de Commerce date du 6 mai 2025.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 13 mai 2025.

L'avis de la Chambre des Métiers date du 19 mai 2025.

La commission parlementaire a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État, l'avis complémentaire de la Chambre de Commerce ainsi que l'avis de la Chambre des Métiers lors de sa réunion du 21 mai 2025. Elle a adopté le présent rapport lors de la même réunion.

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise principalement à encourager de manière systématique la création de logements abordables au Luxembourg, conformément à l'accord de coalition « *Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerker* ».

En particulier, le texte du projet de loi entend modifier l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « article 29bis »). Cet article, introduit dans le cadre du Pacte Logement 2.0, prévoit que chaque nouveau plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (ci-après « PAP NQ ») réserve un certain pourcentage de la surface construite brute destinée au logement à des logements abordables.

Le projet de loi comporte trois axes principaux :

1. Harmonisation des seuils

Actuellement, les seuils de surface construite brute à affecter au logement abordable varient selon le nombre d'unités prévues. Le projet de loi propose une harmonisation de ces seuils. À cette fin, le degré d'utilisation du sol prévu par le plan d'aménagement général (ci-après « PAG ») pour les PAP NQ sera augmenté de 10%.

Ainsi :

- Pour un PAP NQ prévoyant entre 10 et 25 unités de logement, au moins 10% de la surface construite brute maximale dédiée au logement devra être réservée au logement abordable ;
- Au-delà de 25 unités de logement, ce pourcentage sera porté à un minimum de 15%.

Des seuils différents pourront s'appliquer dans des cas spécifiques. En général, cette harmonisation vise à favoriser la construction d'un plus grand nombre de logements abordables tout en simplifiant les procédures administratives.

2. Meilleure prise en compte des surfaces des logements abordables

Il est souvent constaté que dans de nombreux PAG, l'écart entre le coefficient d'utilisation du sol (ci-après « CUS ») et la densité de logement (ci-après « DL ») est trop faible. Cela entraîne la construction de logements avec de grandes surfaces habitables, ce qui ne correspond pas toujours à la demande du marché immobilier.

Le projet prévoit donc de ne plus appliquer la DL définie par le PAG aux logements abordables visés par l'article 29*bis*, dans le but de réduire la surface habitable moyenne de ces logements. Cette mesure est jugée plus adaptée aux besoins du marché et permettrait la création d'environ 9 300 logements supplémentaires sur l'ensemble du territoire national dans les zones PAP NQ non couvertes par une zone d'aménagement différé (ci-après « ZAD »), et pour lesquels aucun PAP n'a été approuvé jusqu'à présent, dont quelques 3 600 logements abordables. En prenant en compte également les ZAD qui constituent des zones de réserves désignées dans les PAG, en tout quelques 14 600 logements supplémentaires pourraient ainsi voir le jour, dont environ 5 600 logements abordables.

Le projet vise de même à limiter l'augmentation du degré d'utilisation du sol prévu par l'article 29*bis* aux seuls CUS, coefficient d'occupation du sol et coefficient de scellement du sol.

3. Plus grande flexibilité pour les communes

L'augmentation du degré d'utilisation du sol peut engendrer des difficultés liées aux obligations de stationnement prévues par les PAG. Afin de remédier à cela, les communes pourront, sous certaines conditions, déroger à la clé de répartition définie dans les PAG dans le cadre des PAP NQ.

Le projet propose ainsi de limiter le nombre de places de stationnement pour les logements abordables à un emplacement maximum par unité de logement afin de mieux gérer les effets de l'augmentation de la densité. Le projet de loi introduit également un mécanisme permettant de déroger à la clé de détermination des emplacements de stationnement prévu par le PAG dans le cadre de la procédure d'adoption d'un PAP.

III. AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

Dans son avis du 4 mars 2025, la Chambre des Salariés approuve l'harmonisation des seuils, mais critique l'exclusion des PAP NQ comprenant entre 5 et 9 unités du dispositif de logement abordable. Elle considère l'article 29*bis* comme insuffisamment ambitieux et demande une augmentation significative de la surface à réserver à ce type de logement.

Si elle ne s'oppose pas à une densification accrue, la Chambre des Salariés met en garde contre une potentielle stigmatisation du logement abordable, qui pourrait être perçu comme un logement de « seconde classe ». La limitation des emplacements de stationnement risque, selon elle, de renforcer cette perception.

IV. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 19 mars 2025, la Chambre de Commerce salue l'harmonisation des seuils, tout en estimant que les PAP NQ plus petits pourraient en être pénalisés. Elle se montre favorable à la modulation du degré d'utilisation du sol dans le cadre de la construction de logements abordables et approuve globalement le projet.

Dans son avis complémentaire du 6 mai 2025, la Chambre de Commerce indique qu'elle est en mesure d'approuver l'amendement parlementaire du 24 avril 2025, tout en déplorant que ses remarques sur le projet initial n'aient pas été prises en compte.

V. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 25 mars 2025, le Conseil d'État émet un avis globalement favorable au projet, tout en formulant quelques observations terminologiques (notamment à l'article 4) ainsi que des recommandations d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 13 mai 2025, faisant suite à l'amendement unique, le Conseil d'État émet un avis favorable au projet.

VI. AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

Dans son avis du 19 mai 2025, la Chambre des Métiers approuve généralement le projet de loi qui devrait permettre une baisse moyenne du coût des projets d'aménagement. Les auteurs de l'avis saluent la simplification administrative qui supprime l'obligation pour les communes de modifier leur PAG pour déroger au nombre minimal d'emplacements de stationnement. Cependant, elle propose d'alléger les exigences relatives à l'analyse d'impact requise dans le cadre de la réduction du nombre d'emplacements de stationnement dans un PAP donné.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers approuve l'uniformisation des seuils et des taux ce qui engendre une simplification administrative. Par rapport aux seuils minimum, la Chambre des Métiers recommande la mise en place d'un seuil harmonisé équivalant à celui prévu par le texte modificatif pour les PAP NQ réalisé en zone d'habitation et en zones mixtes. En plus, elle fait des propositions concernant l'harmonisation des seuils, puisqu'elle estime que le fait de ne créer qu'une seule catégorie semble désavantager les petits PAP entre 10 et 24 logements.

VII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations d'ordre légistique

Dans son avis du 25 mars 2025, le Conseil d'État a demandé, dans le cadre de ses observations d'ordre légistique, de restructurer et de reformuler le texte du projet de loi. Dans le cadre de l'adoption de l'amendement unique du 24 avril 2025, la Commission a signalé au Conseil d'État qu'elle suit l'ensemble des observations d'ordre légistique émises dans son avis du 25 mars 2025.

Articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 afin de créer une base légale permettant de fixer le mode de détermination des emplacements de stationnement dans le plan d'aménagement général ; base légale qui fait à l'heure actuelle défaut.

L'article 2 du projet de loi vise à modifier l'article 25 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en supprimant notamment son alinéa 1^{er}, étant donné qu'il s'agit d'une redite. En effet, le principe selon lequel les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » et « quartier existant »

ont pour objet de préciser et d'exécuter le plan d'aménagement général est d'ores et déjà prévu à l'article 26, paragraphe 1^{er}, de la même loi.

Les articles 1^{er} et 2 n'appellent pas d'observations du Conseil d'État.

Article 3

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 26, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le point 1° a pour objet de redresser une référence erronée et n'appelle pas d'observations du Conseil d'État.

Le point 2° entend compléter le paragraphe 1^{er} par un alinéa nouveau. Ce dernier introduit une disposition permettant aux communes de déroger, dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », au nombre d'emplacements de stationnement fixé par le plan d'aménagement général à condition que cette dérogation soit nécessaire pour « améliorer la durabilité en matière de mobilité dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné ».

Dans son avis du 25 mars 2025, le Conseil d'État relève à ce sujet que le critère de la « durabilité en matière de mobilité » ne garantit pas nécessairement que les objectifs esquissés dans l'exposé des motifs du projet de loi seront atteints. Il note également que la dérogation, dans sa formulation actuelle, s'applique à l'ensemble des surfaces du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » concerné, et non à une partie seulement des surfaces couvertes par le plan d'aménagement particulier, en l'occurrence celles réservées à la réalisation de logements abordables.

La Commission prend note des remarques du Conseil d'État.

Article 4

L'article 4 modifie l'article 29*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Les points 1°, 3°, 4°, 6°, 7° et 8° n'appellent pas d'observations du Conseil d'État.

Le point 2° énonce certaines catégories de constructions pour lesquelles le mécanisme de réservation de surfaces pour la réalisation de logements abordables ne trouve pas application.

Dans son avis du 25 mars 2025, le Conseil d'État note que la terminologie proposée ne correspond pas à celle utilisée dans la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées, laquelle regroupe les centres intégrés pour personnes âgées et les maisons de soins sous la dénomination de « structures d'hébergement pour personnes âgées ». Le Conseil d'État fait également remarquer que la dénomination des centres psychogériatriques a été changée en « centres de jour pour personnes âgées ». Par conséquent, la Haute Corporation demande d'adapter la terminologie à celle de la loi précitée du 23 août 2023.

La Commission suit le Conseil d'État et procède aux adaptations demandées par voie d'amendement parlementaire du 24 avril 2025.

Le point 4° (point 5° initial avant la restructuration du texte du projet de loi) introduit un nouvel alinéa 2 à l'article 29*bis*, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, excluant l'application de certaines règles du plan d'aménagement général aux surfaces réservées à la construction de logements abordables. Il s'agit des normes relatives à la densité de logement, au nombre de logements admis par immeuble et au nombre de logements à réaliser sous

forme de maisons unifamiliales. Si le Conseil d'État peut comprendre que les auteurs du projet de loi entendent ainsi prévenir la construction de surfaces moyennes excessivement grandes, inadaptées à ce type de logements, il tient toutefois à souligner que la mesure proposée constitue une dérogation importante à des règles essentielles du plan d'aménagement général.

La Commission prend note des remarques du Conseil d'État concernant le point 4° nouveau.

Articles 5 à 7

L'article 5 du projet de loi dispose que l'article 29*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004 continue à s'appliquer dans sa teneur actuelle, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi, aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » pour lesquels la procédure d'adoption est entamée avant le 1^{er} janvier 2026. Il s'applique également à la modification de ces projets de plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Dans une logique de cohérence textuelle, l'article 6 du projet de loi procède, par analogie à l'article 14 de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0, à la suppression de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre a), de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire tout en demeurant applicable aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » pour lesquels la procédure d'adoption a été entamée au plus tard dans les six mois après la publication de la loi précitée du 30 juillet 2021 ainsi qu'en cas de modification de ces derniers. (*cf.* article 7 du projet de loi).

Pour des raisons de cohérence et d'harmonisation textuelles des dispositions du nouvel article 29*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 et de l'actuel article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), de la loi précitée du 17 avril 2018, il est proposé de définir le même seuil à partir duquel s'applique l'obligation de réserver une certaine surface construite brute maximale à la réalisation de logements abordables. De même, le renvoi à l'article 108*quinquies* est supprimé, étant donné cette disposition ne figure pas dans la loi précitée du 19 juillet 2004, telle qu'actuellement en vigueur.

L'article 7 du projet de loi introduit une disposition transitoire qui dispose que l'article 11, paragraphe 2, point 9°, de la loi précitée du 17 avril 2018 continue à s'appliquer, dans sa teneur avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi, aux différents plans d'aménagement particulier qui ont été pris en son application. Cette disposition transitoire vaut également pour les modifications des plans d'aménagement particulier précités.

Les articles 5 à 7 n'appellent pas d'observations du Conseil d'État.

VII. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures recommande en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8481 dans la teneur qui suit :

Projet de loi

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Chapitre 1^{er} – Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Art. 1^{er}. À l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à la suite du terme « sol » sont insérés les termes « , les exigences en termes de détermination du nombre d'emplacements de stationnement ».

Art. 2. L'article 25 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° L'alinéa 1^{er} est supprimé.
- 2° À l'alinéa 2, première phrase, le terme « Il » est remplacé par les termes « Le plan d'aménagement particulier ».

Art. 3. L'article 26, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit :

- 1° Les termes « 19 janvier 2004 » sont remplacés par ceux de « 18 juillet 2018 ».
- 2° Le paragraphe est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :
« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » peut déroger au nombre d'emplacements de stationnement fixé par le plan d'aménagement général, à condition qu'une telle dérogation s'avère nécessaire pour améliorer la durabilité en matière de mobilité dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné. Dans ce cas, le rapport justificatif visé à l'article 29 est complété par un concept de mobilité spécifique. ».

Art. 4. L'article 29bis de la même loi est modifié comme suit :

- 1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :
 - a) Après la première occurrence du terme « logements » est inséré le terme « abordables ».
 - b) Le paragraphe est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :
« Ne déclenche pas l'application du mécanisme prévu au présent article, la construction de logements situés dans les :
 - 1° structures médicales ou paramédicales ;
 - 2° structures d'hébergement pour personnes âgées et centres de jour pour personnes âgées au sens de la loi modifiée du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ;
 - 3° structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés, de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et de personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire ;
 - 4° internats. ».
- 2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :
 - a) L'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :
 - i. À la phrase liminaire, à la suite du terme « qui », sont ajoutés les termes « couvre des fonds classés en zone d'habitation ou en zone mixte et ».
 - ii. Les termes « entre 10 et 25 unités, au moins 10 » sont remplacés par ceux de « supérieur ou égal à 10 unités, au moins 15 ».
 - b) L'alinéa 2 est supprimé.
 - c) L'alinéa 3 est modifié comme suit :
 - i. À la phrase liminaire, à la suite du terme « portée » sont ajoutés les termes de « à 20 pour cent » et le deux-points est remplacé par un point final.
 - ii. Les points 1° à 3° sont supprimés.
- 3° Le paragraphe 4 est complété par les alinéas 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit :
« Les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables prévue à l'alinéa 1^{er} sont arrêtées dans une convention à établir entre le propriétaire et la commune, le cas échéant, dans la convention d'exécution prévue à l'article 36.

La délibération du conseil communal relative à la cession de fonds réservés aux logements abordables est transmise pour information au ministre dans un délai de trente jours à compter du jour de la délibération. ».

4° Le paragraphe 5 est remplacé comme suit :

« (5) Pour tout plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » visé au paragraphe 2, le coefficient d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le coefficient d'occupation du sol et le coefficient de scellement du sol, qui sont définis dans le plan d'aménagement général, sont alors augmentés dans les mêmes proportions.

Les dispositions du plan d'aménagement général ayant trait à la densité de logement, le nombre de logements admis par immeuble et le nombre de logements à réaliser sous forme de maisons unifamiliales ne s'appliquent pas aux logements abordables à réaliser en application du présent article.

Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de ces augmentations. ».

5° Au paragraphe 6, alinéa 2, à la suite du terme « réalisation » sont insérés les termes «, sans pouvoir dépasser les montants maximaux éligibles prévus à l'article 14 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, » et les termes «, alinéa 2 » sont supprimés.

6° Au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, troisième phrase, les termes « alinéa 2 » sont remplacés par les termes « alinéas 1^{er} à 3, ».

7° Au paragraphe 10, les termes « des paragraphes 4 et 5 » sont remplacés par les termes « du paragraphe 4 ».

Art. 5. Après l'article 108^{quater} de la même loi, il est inséré un article 108^{quinquies} nouveau libellé comme suit :

« Art. 108^{quinquies}. L'article 29^{bis} s'applique aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée à partir du 1^{er} janvier 2026.

L'article 29^{bis}, dans sa teneur avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1^{er} janvier 2026. Cette disposition s'applique également à la modification de ces projets de plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ». ».

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Art. 6. L'article 11, paragraphe 2, point 9°, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, est modifié comme suit :

1° La lettre a) est supprimée.

2° La lettre b), première phrase, est modifiée comme suit :

a) Les termes « tombant dans le champ d'application de l'article 108^{quinquies}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004 » sont supprimés.

b) À la suite du terme « supérieur » sont insérés les termes « ou égal » et le chiffre « 25 » est remplacé par celui de « 10 ».

Art. 7. L'article 33 de la même loi est complété par un paragraphe 5 nouveau libellé comme suit :

« (5) L'article 11, paragraphe 2, point 9°, dans sa teneur avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le

développement urbain ; 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée au plus tard dans les six mois après la publication de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables. Cette disposition demeure également applicable à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ». ».

* * *

Luxembourg, le 21 mai 2025

La Présidente-Rapportrice,
Stéphanie Weydert