

N° 84817

CHAMBRE DES DEPUTES

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(19.5.2025)

Par sa lettre du 23 janvier 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi a pour objectif principal la modification de l'article 29bis de la loi modifiée de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui traite du logement abordable à réserver au secteur public dans chaque PAP NQ, dépassant certains seuils, en fixant un certain pourcentage de la surface construite brute à la réalisation de logements abordables.

Les articles 1 et 2 du projet de loi soumis pour avis n'appellent pas de remarques particulières de la part de la Chambre des Métiers. Ils entérinent le fait que le mode de détermination des emplacements de stationnement est fixé par le plan d'aménagement général (dénommé ci-après PAG).

L'article 3, donne aux communes la possibilité de déroger au nombre minimal d'emplacements de stationnement dans le cadre de l'adoption d'un plan d'aménagement particulier nouveau quartier (dénommé ci-après PAP NQ), sous réserve d'y joindre un rapport justificatif et afin de réaliser, par exemple un quartier sans voiture ou des logements abordables avec un nombre d'emplacements de stationnement réduit, ce qui permet une réduction du coût moyen des projets de logements.

La Chambre des Métiers salue cette simplification administrative qui supprime la nécessité pour les communes de modifier leur PAG pour déroger au nombre minimal d'emplacements de stationnement. La modification de ces dispositions devrait ainsi faciliter et accélérer la mise en œuvre de projets de construction.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers considère qu'il serait également justifié 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. En effet, lorsqu'il s'agit de réduire la quantité d'espace dédiée à la voiture, il semble raisonnable d'inférer que la poursuite d'objectifs de durabilité soit acquise.

L'article 4 du projet de loi modifie l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Il s'agit d'une disposition importante qui fixe les seuils à partir desquels s'applique l'obligation de réserver une certaine surface d'un PAP NQ aux logements abordables en zones d'habitation et en zones mixtes, de même que les pourcentages de surface à réserver. Ainsi, dès lors qu'un PAP NQ réalisé dans ces zones dépasse 9 unités de logements, au moins 15 % de la surface construite brute (SCB) doit être dédiée au logement abordable. De même, dans le cadre des projets de PAP NQ réalisés dans des zones reclassées qui ne sont pas désignées précédemment comme zones mixtes ou comme zones d'habitation et qui doivent donc faire l'objet d'une modification du PAG, la part de logement abordable est de 20 % de la SCB.

Cette uniformisation par le haut des seuils et des taux simplifie considérablement la réglementation en matière de logement abordable. La Chambre des Métiers approuve cette simplification. Elle souhaite cependant souligner qu'elle doute fortement de l'applicabilité pratique de la mesure relative aux zones reclassées. En effet, l'inexistence d'un seuil minimum conduirait à rendre obligatoire la construction

de 20 % de logements abordables, par exemple dans des PAP NQ de 3 logements, ce qui ne fait matériellement pas de sens. Conformément à l'information présentée par le Ministère du Logement pendant la conférence de presse du 10 janvier 2025¹, la Chambre des Métiers recommande la mise en place d'un seuil harmonisé équivalent à celui prévu par le texte modificatif pour les PAP NQ réalisé en zones d'habitation et en zone mixtes. La Chambre des Métiers propose de modifier l'article 29bis, l'alinéa 2, paragraphe 2 comme suit :

“ [...] à réserver à la réalisation de logements abordables est portée à 20 pour cent **lorsqu'il prévoit un nombre de logements supérieur ou égal à 10 unités**”.

Toujours dans le cadre de l'article 4 du projet de loi, qui modifie l'article 29bis de la loi, des dispositions nouvelles portant sur le principe de cession des surfaces dédiées au logement abordable sont introduites. Il est prévu que tout PAP NQ visé par l'article 29bis (soit les PAP nouveau quartier en zones d'habitation, zones mixtes et zones reclassées en habitation ou mixte), y compris ceux ne faisant pas l'objet d'une cession subséquente d'un certain pourcentage de surface brute dédié au logement abordable, bénéficie systématiquement d'une augmentation de 10 % du coefficient d'utilisation des sols, du coefficient d'occupation des sols et du coefficient de scellement des sols (respectivement dénommé CUS, COS et CSS ci-après) dédié au logement par rapport au degré prévu par le PAG afférent. Précédemment, le texte prévoyait une augmentation de 10 % du CUS dédié au logement en cas de cession des fonds dédiés au logement abordable.

La Chambre des Métiers se réjouit de cette précision apportée au texte. En effet, l'augmentation du pourcentage de CUS, COS et CSS dédié au logement bénéficie ainsi à l'ensemble des PAP NQ y compris ceux ne faisant pas l'objet d'une cession, c'est-à-dire ceux portés par des acteurs immobiliers publics pour lesquels, logiquement, aucune cession n'est nécessaire. De plus, l'augmentation proportionnelle du COS et du CSS par rapport au CUS est elle aussi à saluer puisqu'elle permet d'adapter les projets de construction aux besoins de chaque PAP NQ ce qui facilite leur mise en œuvre.

Le point 5 de l'article 4 du projet de loi vise à augmenter à la fois le nombre de logements classiques et le nombre de logements abordables construits dans le cadre des PAP visés par l'article 29bis. En effet, le point 5, paragraphe 2 précise que les règles relatives à la densité de logement, au nombre de logements par immeuble et au nombre de logements unifamiliaux prévues dans le PAG ne s'appliquent pas au logement abordable. Auparavant, les logements abordables étaient comptabilisés dans le calcul de la densité de logement autorisée, ce qui conduisait à réduire le nombre de logements classiques constructibles dans le cadre d'un PAP donné du fait de l'obligation de réserver une partie des surfaces au logement abordable. Cette disposition modificative permet au contraire de construire un nombre d'unités de logements classiques égal à celui prévu par le PAG et d'ajouter à ce nombre une quantité de logements abordables définie par la disponibilité des surfaces constructibles après l'augmentation des coefficients précités et couvrant une surface construite brute minimum, telle que définie par l'alinéa 3 de l'article 4. Aussi, le nombre de logements classiques construits dans chaque PAP sera augmenté puisqu'il ne sera plus grevé par les unités de logements abordables obligatoirement construites conformément aux dispositions de l'article 29bis. Par ailleurs, le nombre de logements abordables construits dans chaque PAP sera lui aussi augmenté car il n'existera plus de limite de densité en ce qui concerne le logement abordable. Mécaniquement, le nombre de logement classiques et abordables augmentera donc et la taille des logements abordables sera susceptible de se réduire en fonction des choix urbanistiques des porteurs de PAP.

Selon les auteurs du projet de loi, cette mesure permettrait la réalisation de quelques 9 300 logements supplémentaires dans les zones PAP NQ non couvertes par une zone d'aménagement différé (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.

L'article 5 du projet de loi soumis à avis vise à simplifier la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Désormais, en cas de PAP NQ incluant plus de 9 unités de logement (contre plus de 25 auparavant) et réalisé dans les zones prioritaires d'habitation désignées par le “plan sectoriel logement”, 30 % de la surface construite brute totale dédiée au logement devra être consacrée au logement abordable.

¹ <https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/01/10-mei-bauen/mei-a-mei-seier-bauen.pdf>

Bien que la Chambre des Métiers soit en principe favorable à la création de plus de logements abordables et à l'harmonisation des seuils, elle estime que cette mesure va au-delà de l'objectif visé. Le fait de ne créer qu'une seule catégorie semble désavantager les petits PAP entre 10 et 24 logements, pour lesquels il faudrait systématiquement créer plus de logements abordables. Pour ces projets, la Chambre des Métiers craint que la réalisation de logements abordables sur 30 % de la surface construite brute n'affecte le prix des logements classiques. En effet, le porteur de projet compensera la marge non-réalisée sur les logements abordables via une hausse de prix sur les autres logements ; ce qui affectera proportionnellement plus les projets en dessous de 25 logements. Par conséquent, la Chambre des Métiers propose de garder le seuil de 25 logements dans les « zones prioritaire d'habitation » selon le plan directeur sectoriel « logement ». Dans tous les cas, les projets de constructions entre 10 et 25 logements seront soumis aux pourcentages minimums de logements abordables fixés par les points a) 2. et c) 3. de l'article 4 alinéa 3 du projet de loi.

| | <i>Situation actuelle</i> | <i>Situation envisagée par le projet de loi</i> | <i>Proposition de la Chambre des Métiers</i> |
|--|---|---|---|
| Terrains actuellement classés en zone constructible selon le PAG | <ul style="list-style-type: none"> • PAP de 10 à 25 log. : 10 % de log. abordables • PAP supérieur à 25 log.: 15 % de log. abordables | <ul style="list-style-type: none"> • PAP \geq 10 log.: 15 % de log. abordables | |
| Terrains nouvellement classés en zone constructible selon le PAG | <ul style="list-style-type: none"> • PAP 5 à 9 log. : 10% de log. abordables • PAP de 10 à 25 log.: 15 % de log. abordables • PAP > 25 log.: 20 % de log. abordables | <ul style="list-style-type: none"> • Tous les PAP.: 20 % de log. abordables | <ul style="list-style-type: none"> • PAP \geq 10 log.: 20 % de log. abordables |
| Zones prioritaires d'habitation désignées par le plan sectoriel « logement » | <ul style="list-style-type: none"> • PAP > 25 log.: 30 % de log. abordables | <ul style="list-style-type: none"> • PAP \geq 10 log.: 30 % de log. abordables | <ul style="list-style-type: none"> • PAP > 25 log.: 30% de log. abordables |

L'objectif du projet de loi de favoriser le logement abordable est louable car il permet de simplifier certaines procédures et d'adopter un cadre juridique permettant l'édification de logements abordables plus petits, moins coûteux à construire et plus adaptés aux besoins du terrain. Globalement, les dispositions du texte devraient permettre une baisse moyenne du coût des projets d'aménagement ce qui devrait affecter positivement la demande dans ce secteur.

*

La Chambre des Métiers approuve le projet de loi lui soumis pour avis, sous réserve des commentaires qui précèdent.

Luxembourg, le 19 mai 2025

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

