



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/40/2025

18 novembre 2025

Logement abordable

relatif au

Projet de loi portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Par lettre en date du 16 mai 2025, Monsieur Claude Meisch, ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

Projet de loi portant modification

1^o de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;

2^o de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

L'objectif du projet de loi sous avis

1. La loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable (ci-après la « loi de 2023 ») a introduit une refonte complète du régime des aides à la pierre, visant notamment la création et la gestion de logements abordables subventionnés par les pouvoirs publics.

2. Dans le cadre d'un échange continu entre le ministère du Logement et les acteurs de terrain – la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS), le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), ainsi que les promoteurs publics et bailleurs sociaux (Fonds du Logement et SNHBM) – plusieurs obstacles rencontrés au quotidien depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2023 ont été mis en lumière.

3. Par conséquent, le projet de loi soumis pour avis a pour objectif principal « *d'adapter davantage la réglementation existante aux réalités pratiques et aux besoins rencontrés sur le terrain, de faciliter son application et d'en améliorer l'efficacité* ».

4. Avant de formuler nos commentaires, nous tenons à souligner une fois de plus que la CSL est convaincue que la promotion de logements **durablement abordables**, majoritairement en mains publiques, constitue la clé de voûte de la lutte contre la crise du logement. **Nous avons donc salué le changement de paradigme récemment opéré en matière de politique du logement abordable**, ainsi que l'approche générale retenue dans le cadre de la refonte de cette politique à travers la loi de 2023.

5. Toutefois, nous estimons que les efforts récemment engagés, bien que nettement plus ambitieux que ceux déployés au cours des décennies précédentes, **demeurent insuffisants pour faire face à une crise du logement ayant atteint une ampleur historique**. Cette situation se traduit notamment par l'explosion du poids du logement dans le budget des ménages et par le creusement inquiétant de l'écart entre la production de logements et la croissance démographique.

6. Par conséquent, nous appelons à une intensification significative des investissements publics dans ce secteur, investissements qui s'avèrent indispensables pour endiguer une crise menaçant désormais la cohésion sociale au Luxembourg. Cette crise du logement, conjuguée à la crise climatique, constitue l'un des principaux défis sociétaux de notre époque. Dans ce contexte, **le gouvernement ne devrait pas hésiter à recourir à l'endettement pour financer cet effort collectif d'intérêt général**.

7. Cela étant, compte tenu de l'ampleur des investissements requis, **il est d'une importance primordiale de mener une politique du logement abordable qui soit à la fois efficace et cohérente**. À cet égard, il importe d'éviter à tout prix la répétition des erreurs du passé et de garantir que les logements abordables subventionnés demeurent véritablement abordables sur le long terme et durablement accessibles aux ménages dans le besoin.

8. Nous reviendrons sur ces points de manière plus détaillée dans le cadre de nos commentaires.

Les commentaires de la Chambre des salariés

9. Étant donné l'ampleur du projet de loi et la multitude de modifications qu'il contient – dont la majorité vise principalement l'adaptation de certains aspects techniques nécessaires à sa mise en œuvre sur le terrain –, la Chambre des salariés (CSL) concentrera, dans l'avis qui suit, son analyse sur un nombre restreint de modifications clés, lesquelles auront, à nos yeux, un impact immédiat et significatif sur le droit au logement de nos ressortissants.

10. Ainsi, nous ne formulons pas de commentaires concernant les articles 2 à 5, 7 à 23, 25 à 26, 28 à 30, 32 à 40 et 42 à 49.

11. La structure de nos commentaires suit l'ordre des articles du projet de loi.

Article 1^{er} : Introduction de la notion d'utilité publique

12. L'article 1^{er} du projet de loi insère un nouveau paragraphe stipulant :

« Le logement abordable est d'utilité publique. »

13. Il est ainsi proposé de reconnaître que la création de logements abordables revêt un caractère d'utilité publique, « *dans la mesure où elle permet de répondre à la pénurie de logements à destination des personnes à faible revenu et qu'elle s'inscrit dans une politique ayant pour objectif de remédier à cette pénurie au niveau national* ».

14. Selon les auteurs, « *il s'est avéré qu'en pratique, à défaut de cette précision, il n'est pas toujours facile pour les promoteurs sociaux d'obtenir les autorisations administratives nécessaires dans le cadre des projets entrant dans le champ d'application de la Loi. Cela vaut plus particulièrement pour le domaine de la protection de l'environnement* ».

15. Avant d'aborder nos observations générales sur cette nouvelle reconnaissance du caractère d'utilité publique, nous souhaitons d'abord nous positionner clairement sur la possibilité d'instrumentaliser cette notion à des fins de contournement des autorisations administratives, notamment en matière de protection de l'environnement, comme évoqué par les auteurs dans le commentaire des articles.

16. En effet, certains juristes ont avancé l'hypothèse selon laquelle cette approche pourrait permettre la réalisation de constructions destinées au logement abordable en zones vertes. **Si tel devait être l'un des objectifs sous-jacents de cette modification, la Chambre des salariés s'y oppose fermement.**

17. La CSL tient à rappeler que, bien que la création de logements abordables soit une priorité sociale absolue, elle ne saurait se faire au détriment de la protection des zones naturelles. Les travaux de l'Observatoire de l'habitat démontrent clairement que les réserves foncières constructibles disponibles suffisent pour combler le déficit en logements. **Par ailleurs, nous sommes convaincus que la promotion du droit au logement et la protection de l'environnement sont pleinement conciliables et doivent être poursuivies conjointement.**

18. Dans ce contexte, nous soulignons que l'article 41 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg énonce expressément que :

« L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. »

19. Au-delà des autorisations administratives nécessaires, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, le caractère d'utilité publique peut également être invoqué comme fondement juridique de certaines décisions administratives majeures, en particulier dans le cadre de procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique.

20. En effet, ce critère juridique pourrait permettre aux pouvoirs publics de **déposséder un particulier de son bien immobilier**, sous réserve d'une **juste indemnisation**, afin de réaliser des projets de logements abordables considérés comme relevant de l'intérêt général.

21. La Chambre des salariés tient, avant tout, à souligner qu'il s'agit là d'un **principe de droit public particulièrement sensible et symbolique**, dans la mesure où son application est de nature à porter atteinte aux droits de propriété des particuliers.

22. Cela étant, la CSL est d'avis que la création de logements abordables poursuit un objectif d'intérêt général évident, apportant un **bénéfice direct et durable à la collectivité**, ce qui peut justifier des mesures spécifiques de la part des autorités publiques. Le droit à un logement décent pour tous, dans un contexte de crise structurelle, constitue un enjeu de société majeur.

23. Certes, les biens expropriés ne sont pas destinés à un usage public direct – au sens d'une utilisation par tous les citoyens – mais doivent servir à la réalisation de logements qui bénéficieront à des particuliers. Toutefois, **nous estimons que ces projets revêtent bel et bien un caractère d'utilité publique**, dans la mesure où leur finalité dépasse largement la simple mise à disposition d'un logement : il s'agit de renforcer la cohésion sociale, de garantir la dignité humaine et de préserver l'équilibre socio-économique du pays.

24. Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'article 40 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, relatif aux objectifs à valeur constitutionnelle, stipule que :

« L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. »

25. Or, force est de constater que ce droit fondamental est aujourd'hui gravement mis à mal, comme en témoignent les constats partagés par de nombreux acteurs institutionnels, universitaires et de la société civile. La crise du logement que traverse actuellement le pays est multiforme et structurelle :

- Écart croissant entre la production de logements et la croissance démographique ;
- Déficit structurel persistant de logements, en particulier dans le segment abordable ;
- Hauteur continue du taux d'effort lié au logement, affectant de manière disproportionnée les ménages les plus vulnérables, notamment les locataires à bas revenus ;
- Raréfaction artificielle du foncier constructible, principalement due à la rétention et à la spéculation foncière ;
- Insuffisance critique du parc de logements abordables, tant en volume qu'en diversité d'offre.

26. Au-delà de la négation croissante du droit au logement, l'ampleur de la crise actuelle exerce un impact systémique sur l'ensemble de la société luxembourgeoise, à travers des effets multiples et interconnectés :

- Atteinte à la cohésion sociale, en raison de l'exclusion croissante d'une partie de la population du marché immobilier ;
- Risque pour l'attractivité sociale et économique du pays, en particulier pour les jeunes actifs, les familles et les travailleurs transfrontaliers ;
- Difficultés croissantes pour les entreprises à recruter ou maintenir des salariés, en raison de la pénurie de logements à prix abordable à proximité des bassins d'emploi ;
- Renchérissement généralisé du marché, alimenté par des comportements spéculatifs qui permettent à certains rentiers d'accaparer une part croissante de la richesse nationale via la vente de terrains devenus artificiellement rares ;
- Crise profonde du secteur de la construction résidentielle, menaçant des milliers d'emplois et fragilisant tout un pan de l'économie nationale ;
- Incohérences et inefficacités dans l'aménagement du territoire, aggravant la dispersion de l'habitat, la dépendance automobile et les déséquilibres régionaux.

27. La CSL estime que la rétention et la spéculation foncière sont en nette contradiction avec l'intérêt collectif et constituent un frein manifeste à la réalisation de l'objectif à valeur constitutionnelle précité, à savoir garantir à toute personne un logement approprié. En effet, la spéculation foncière se fait au détriment de l'ensemble de la population, et non uniquement des personnes directement concernées par la difficulté d'accès au logement.

28. Dans ce contexte, nous considérons que le recours à l'expropriation pour la réalisation de projets de logements abordables d'envergure est non seulement légitime, mais nécessaire et proportionné au regard des atteintes aux droits privés qu'elle implique. Cette mesure doit s'analyser comme une réponse exceptionnelle à une crise elle-même exceptionnelle, dont les effets menacent la cohésion sociale et l'équilibre économique du pays.

29. La CSL plaide dès lors en faveur d'un changement de paradigme en matière de propriété foncière et immobilière, estimant que l'État doit se doter des moyens juridiques nécessaires pour lutter efficacement contre certains comportements spéculatifs, incompatibles avec la réalisation du droit au logement.

30. Il convient de rappeler, dans ce cadre, que l'expropriation ne peut être envisagée que sous condition d'une juste indemnisation. L'article 36 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg est clair à cet égard :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi. »

31. Si nous considérons que la création de logements abordables constitue une cause d'utilité publique avérée, notamment en raison de son impact croissant sur l'intérêt général, nous insistons toutefois sur la nécessité d'un encadrement juridique strict de cette notion dans le contexte de l'expropriation. Il s'agit d'une mesure exceptionnelle, portant atteinte à un droit fondamental – celui de la propriété privée – et qui, à ce titre, doit être balancée, encadrée et proportionnée, tant dans ses motifs que dans ses modalités.

32. Dans l'optique de garantir un encadrement rigoureux et ciblé de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le domaine du logement abordable, la CSL propose d'envisager les pistes suivantes, à titre non exhaustif :

1. Définir des zones prioritaires à l'échelle cadastrale

Il conviendrait d'identifier, sur base de critères objectifs, des terrains ou ensembles de terrains regroupés, devant être prioritairement mobilisés pour la réalisation de logements abordables d'utilité publique. Cette approche pourrait s'inspirer de la méthodologie utilisée pour les plans directeurs sectoriels. Les zones retenues devraient notamment :

- être situées à proximité des agglomérations ;
- être bien desservies par les transports publics ;
- se caractériser par une demande particulièrement élevée en logements abordables et un stock existant insuffisant ;
- être propices à la densification, afin d'assurer une utilisation optimale des infrastructures publiques existantes.

2. Limiter la notion d'utilité publique aux seuls logements abordables locatifs

Afin de garantir que les immeubles (foncier et construction) restent durablement la propriété de la collectivité et ne puissent être transférés à des acteurs privés, même de manière différée, la notion d'utilité publique devrait être strictement réservée aux projets de logements abordables locatifs. Cela impliquerait également l'exclusion des formules de vente même encadrées, telles que les baux emphytéotiques assortis d'un droit de rachat.

3. Garantir la propriété publique permanente des logements

Les logements réalisés dans le cadre de procédures fondées sur la notion d'utilité publique devraient rester en mains publiques de manière permanente, afin d'assurer une accessibilité durable à ces logements pour les générations futures et d'éviter toute captation de valeur foncière par des intérêts privés.

4. Prendre en compte la durée de rétention des terrains dans le cadre des procédures d'expropriation

Il serait pertinent d'introduire un critère tenant compte de la durée de rétention volontaire de terrains constructibles non utilisés. Une telle approche permettrait de lutter plus efficacement contre les comportements spéculatifs qui contribuent à la pénurie de logements. Une rétention prolongée et injustifiée pourrait ainsi constituer un facteur aggravant justifiant une intervention publique plus ferme, voire une modulation de l'indemnisation.

Article 6 : Introduction d'un « Top-up » pour la rénovation profonde et l'assainissement énergétique de logements et de biens existants

33. L'article 6 du projet de loi propose l'introduction d'une augmentation de 15 % des montants maximaux éligibles au titre de la participation financière étatique (pouvant aller jusqu'à 75 % des coûts éligibles) dans le cas d'une rénovation profonde ou d'un assainissement énergétique d'un bien existant. Cette mesure concerne les logements âgés de plus de dix ans à compter de la date de réception définitive, et n'ayant pas encore bénéficié d'une participation financière de l'État.

34. L'objectif poursuivi est d'inciter davantage les promoteurs sociaux à contribuer à l'augmentation du parc de logements abordables via la réhabilitation du bâti existant, en complément de la construction neuve.

35. Dans le même but, il est également proposé que les trois augmentations des montants éligibles, chacune de 15%, – à savoir la majoration pour les logements résilients face au changement climatique, celle applicable aux logements innovants, et celle pour les rénovations profondes ou l'assainissement énergétique – soient désormais cumulables jusqu'à concurrence de 25%.

36. Étant donné la pénurie persistante en matière de logements abordables, ainsi que les impacts positifs des nouvelles majorations proposées sur la rénovation et l'assainissement énergétique du

parc existant – des mesures non seulement indispensables pour garantir le droit au logement, mais également incontournables pour atteindre les objectifs climatiques du Luxembourg en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre –, notre Chambre soutient pleinement les majorations proposées.

Article 24 : Droit au forfait de gestion pour logements dédiés aux salariés du promoteur social et aux étudiants

37. L'article 24 du projet de loi propose, outre l'introduction d'une compensation forfaitaire des frais de gestion par logement ou par unité d'hébergement mis en location, d'étendre l'octroi de ce forfait de gestion aux logements dédiés aux et étudiants et aux logements dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire.

38. Selon les auteurs, « *la modification se justifie par la volonté du législateur et d'inciter les promoteurs sociaux d'investir dans la création de tels logements en rendant le régime y relatif le plus avantageux possible et de permettre au bailleur social de couvrir ses frais liés à la gestion de ses logements. Par ricochet, l'existence de logements dédiés aux salariés permet au promoteur social de répondre à son besoin de loger ses salariés, d'améliorer ainsi l'attractivité de son entreprise et d'attirer une main d'œuvre professionnelle au Luxembourg.* »

39. Notre Chambre soutient pleinement l'extension du droit au forfait de gestion aux logements dédiés aux étudiants. Dans ce contexte, nous tenons à souligner que les étudiants sont toujours confrontés à un manque flagrant de logements adaptés, ce qui les constraint à recourir au marché locatif privé, où les abus sont fréquents. En raison du déficit structurel de l'offre locative, ils rencontrent souvent de grandes difficultés à se loger, ce qui peut les placer dans une situation de forte vulnérabilité.

40. Par conséquent, des efforts accrus en matière de construction de logements pour étudiants sont indispensables afin de garantir leur droit à un logement décent et accessible, et de leur permettre ainsi de se concentrer pleinement sur leurs études.

41. Cependant, nous tenons à exprimer nos fortes réticences quant à l'extension de ce forfait aux logements dédiés aux salariés, car, de manière générale, nous ne sommes pas convaincus par ce concept tel qu'il est actuellement mis en œuvre.

42. Pour plusieurs raisons, nous restons très réservés quant à l'idée de rendre la promotion sociale – c'est-à-dire la création de logements locatifs abordables – ainsi que les participations financières étatiques qui y sont liées, de facto accessibles à des personnes morales à but lucratif.

43. S'il est vrai que les entreprises privées à but lucratif doivent passer par une SIS patronale pour accéder aux aides, force est de constater que ces acteurs privés demeurent les bénéficiaires finaux de ces aides publiques. Nous nous interrogeons ainsi sur la pertinence de l'intervention de l'État pour financer des logements dont profitent en premier lieu certaines entreprises privées privilégiées, pour lesquelles ces logements constituent un avantage non négligeable lors du recrutement, renforçant ainsi leur attractivité et leur compétitivité face à leurs concurrents nationaux.

44. Notons que ce principe favorise généralement les grandes entreprises disposant d'un accès au foncier nécessaire, créant une situation défavorable pour les PME et, plus largement, pour les entreprises récentes qui ne disposent généralement pas de réserves foncières.

45. Par ailleurs, nous craignons que les logements dédiés aux salariés soient utilisés comme un avantage en nature (non-imposé et non-soumis aux cotisations !) destiné à exercer une pression à la baisse sur les salaires, avantage financé majoritairement par l'État. De ce fait, ce régime risque non seulement d'avoir un effet dépressif sur les salaires dans certains secteurs (et donc aussi sur

les cotisations sociales et les pensions futures des salariés), mais il pourrait aussi créer un déséquilibre entre les entreprises ayant les moyens et opportunités d'investir dans le logement abordable (notamment par l'accès au foncier) et celles qui ne les ont pas.

46. Enfin, nous estimons que la perte de l'accès au logement dédié en cas de licenciement ou de décès du salarié pourrait entraîner des conséquences néfastes pour ce dernier, sa famille ou ses ayants droit, notamment dans un contexte de marché immobilier privé sous pression croissante.

47. Dans ce contexte, nous souhaitons également attirer l'attention sur une problématique que nous avons déjà soulevée dans nos avis précédents. En effet, dans le cas où une SIS patronale construirait des logements pour salariés sur un terrain apporté par un acteur privé non éligible au régime d'aides à la pierre, ce dernier pourrait bénéficier, de manière indirecte, d'une rémunération en capital financée par l'État, notamment par le biais de la mise à disposition du terrain sous forme d'emphytéose.

48. Ainsi, une entreprise disposant d'une réserve foncière pourrait apporter un terrain en emphytéose à une SIS patronale afin d'y faire construire des logements destinés à ses salariés. Une telle configuration permettrait à cette entreprise de tirer un bénéfice disproportionné à plusieurs niveaux :

- Le propriétaire privé, par exemple une entreprise, conserve la pleine propriété du terrain pendant toute la durée de l'emphytéose (souvent 50 ans), tout en percevant un rendement annuel financé par l'État (et donc par les contribuables), avant de récupérer le terrain en pleine jouissance à l'issue de la période ;
- L'entreprise bénéficiaire peut faire construire, via la SIS patronale, des logements spécifiquement réservés à ses salariés, financés en grande partie par des aides publiques, ce qui lui confère un avantage significatif par rapport à ses concurrents nationaux n'ayant pas accès à un dispositif comparable ;
- À l'issue de la convention, le propriétaire se retrouve non seulement avec un terrain amorti grâce aux financements publics, **mais également avec la pleine propriété des immeubles érigés sur ce terrain – immeubles eux aussi largement financés par l'État.**

49. Aux yeux de notre Chambre, un tel mécanisme constitue une dérive inacceptable, tant du point de vue de l'équité que de la bonne gestion des deniers publics.

50. Nous nous prononçons donc plutôt en faveur du développement par le gouvernement de projets de logements publics, indépendants des sociétés privées, spécifiquement dédiés aux salariés des secteurs économiques éprouvant des difficultés à attirer du personnel en raison du poids croissant des coûts du logement.

51. Pour toutes ces raisons, si nous soutenons l'extension du droit au forfait de gestion pour les logements dédiés aux étudiants, nous refusons l'introduction d'aides supplémentaires accessibles aux sociétés privées dans le cadre des logements pour salariés.

Article 27 : Introduction de deux nouveaux « contingents libres »

52. L'article 27 du projet de loi sous avis propose d'introduire deux nouveaux « contingents libres ».

53. Pour les bailleurs sociaux qui gèrent un nombre de logements supérieur à un certain seuil, la loi prévoit le principe d'un contingent libre : un certain pourcentage des logements peut être attribué librement. Cela signifie que, lors de l'attribution du logement, le bailleur social est autorisé – pour ce pourcentage des logements de son parc – à ne prendre en considération que les critères prévus aux articles 55, paragraphe 1er, et 58, paragraphe 1er, alinéa 1er, point 1°, à savoir le respect du

plafond d'éligibilité en matière de revenu de la communauté domestique ainsi que la correspondance entre la taille de la communauté domestique du candidat-locataire et la typologie du logement.

54. Pour le bailleur social gérant plus de 100 logements abordables, est introduit un nouveau contingent libre de 10% des logements sous gestion.

Selon les auteurs « *ce nouveau seuil vise plus particulièrement à inciter les communes de petites et moyennes tailles à renforcer leurs efforts en vue de la création de logements abordables.* »

Pour le bailleur social gérant plus de 200 logements abordables, le seuil passe de 10 à 15%.

Pour le bailleur social gérant plus de 500 logements abordables, le seuil reste à 25%.

Pour le bailleur social gérant plus de 750 logements abordables, est introduit un nouveau contingent libre de 50% des logements sous gestion, « *afin de permettre une attribution à une certaine mixité de locataires même pour les bailleurs sociaux qui disposent d'un parc de logements plus important* ». ».

55. Si nous comprenons l'argumentation des auteurs, notamment en ce qui concerne les petites ou moyennes communes qui seront plutôt impactées par le nouveau contingent libre de 10 (>100 logements abordables sous gestion), nous estimons en revanche que le nouveau contingent libre de 50 % pour les communes gérant plus de 750 logements abordables est totalement exagéré et risque d'avoir des effets néfastes pour les demandeurs-locataires les plus vulnérables.

56. En effet, compte tenu du sous-développement chronique du logement abordable au Luxembourg, il est primordial de garantir avant tout le droit au logement aux ménages les plus vulnérables. Or, à travers ce contingent libre, la moitié des logements abordables pourraient être attribués à des demandeurs-locataires sans tenir compte de la liste de priorité, établie en fonction des critères socio-économiques d'attribution (taux d'effort actuel, etc.). Par conséquent, les demandeurs-locataires se trouvant dans des situations beaucoup plus précaires risquent d'être ignorés au profit de ceux qui, bien que respectant le plafond de revenu, bénéficient d'une situation financière nettement plus favorable.

57. Aux yeux de notre Chambre, cette catégorie, et notamment le taux de contingent libre fixé à 50 %, est excessive et représente davantage un cadeau pour les grandes communes qu'une réponse à une réelle nécessité sur le terrain. Nous sommes d'avis que le parc actuel est trop insuffisant pour justifier une telle mesure, et qu'un contingent libre de 50 % ne devrait être introduit qu'à un stade ultérieur, lorsque le parc public de logements abordables sera significativement plus développé.

Article 32 : La monoparentalité – nouveau critère dans le cadre de l'attribution d'un logement abordable

58. L'article 31 introduit la monoparentalité – l'existence d'une communauté domestique composée d'un adulte seul vivant avec au moins un enfant à charge – comme nouveau critère socio-économique pouvant être pris en considération dans le processus d'attribution, notamment dans le cadre de l'établissement de l'ordre de priorité, d'un logement locatif abordable.

59. Le risque accru de pauvreté auquel sont confrontées les familles monoparentales est bien documenté au Luxembourg et persiste depuis de nombreuses années. Ces ménages sont nettement plus vulnérables, notamment en raison de revenus professionnels insuffisants, de la charge élevée des coûts de logement et de l'absence de mutualisation des charges familiales. Malgré certaines mesures fiscales (comme le crédit d'impôt monoparental) et sociales (allocations familiales, chèques-service accueil), les dispositifs actuels ne suffisent pas à compenser la réalité économique à laquelle ces familles sont confrontées.

60. En 2023, le taux de risque de pauvreté s'élevait à 38,4 % pour les ménages monoparentaux avec un enfant, et à 48,1 % pour ceux avec deux enfants ou plus, contre 18,8 % pour l'ensemble de la population. Ces chiffres marquent une augmentation significative par rapport à 2022. Ces ménages affichent également un niveau de vie plus faible et déclarent plus fréquemment rencontrer des difficultés à joindre les deux bouts.¹

61. En même temps, les familles monoparentales sont largement surreprésentées parmi les bénéficiaires de logements locatifs abordables, « *représentant de 3 à 5 fois plus de ménages que sur le marché privé* »². Ainsi, en 2022, les familles monoparentales représentaient environ un quart des dossiers du Fonds du Logement (22,3 %) et de la Fondation pour l'Accès au Logement (27,1 %), ainsi que plus d'un tiers de ceux de la SNHBM (34,5 %), contre seulement 6,5 % des ménages locataires sur le marché privé (SILC 2019).

62. S'agissant des ménages candidats sur les listes d'attente, on constate également une forte surreprésentation des familles monoparentales par rapport à leur part dans l'ensemble de la population : à titre d'exemple, en 2023, les familles monoparentales représentaient 22,4 % des ménages en attente auprès du Fonds du Logement, alors qu'elles ne constituaient que 4,7 % de l'ensemble des ménages résidents au Luxembourg (2022).

63. Par conséquent, nous soutenons cette modification, qui constitue un levier essentiel en faveur des ménages monoparentaux modestes, et qui devrait permettre de lutter, de manière ciblée, contre la pauvreté, la déprivation matérielle et la pauvreté infantile au sein de ces ménages. Nous tenons toutefois à souligner que certaines autres mesures prévues par le projet, notamment les modifications concernant les contingents libres (discutées ci-dessus), risquent d'en limiter l'impact.

Article 41 : Le partenariat public-privé (ci-après le « PPP »)

64. L'article 41 du présent projet de loi propose d'insérer un nouvel article 72bis, libellé comme suit :

« Art. 72bis. Partenariat public-privé

(1) Sont soumis aux dispositions du bail abordable, les logements, n'étant pas des logements abordables au sens de la présente loi, faisant partie du parc d'un bailleur social au titre d'une convention conclue avec l'Etat dans le cadre d'un projet de partenariat public-privé.

(2) Le bailleur social attribue les logements en choisissant parmi les candidats-locataires répondant aux seuls critères prévus aux articles 55, paragraphe 1er et 58, paragraphe 1er, alinéa 1er, point 1°.

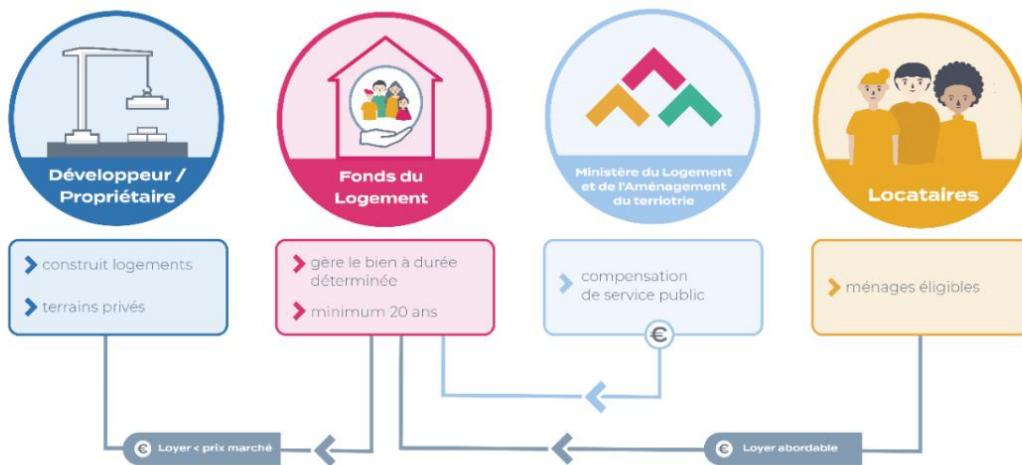
(3) Le ministre octroie au bailleur social une indemnisation des frais directs et indirects engendrés dans son chef par la gestion de ces logements. »

65. Ce nouvel article instaure ainsi un dispositif complémentaire au système existant des « aides à la pierre », fondé sur le mécanisme du partenariat public-privé (PPP).

¹ STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2024.

² Nathalie Lorentz et Kristell Leduc, Portrait des ménages bénéficiaires et candidats à un logement abordable au Luxembourg (Improof, 24/01/24).

Réalisation de projets en partenariat locatif public-privé



66. Le modèle proposé vise à mobiliser des terrains privés en vue de la réalisation de logements locatifs abordables. Les modalités de mise en œuvre sont définies dans une convention conclue entre l’État, le propriétaire privé et un bailleur social.

67. Le propriétaire s’engage à louer les logements pendant une durée minimale de 20 ans à un bailleur social (le Fonds du Logement), à un loyer fixé à 80 % du loyer du marché, qui est par la suite indexé sur l’indice des prix à la consommation tous les deux ans, dans la limite de trois tranches par adaptation³. À l’issue de cette période, il est libre de vendre les logements au prix du marché. L’État bénéficie toutefois d’un droit de préemption.

68. Ces logements sont attribués à des locataires remplissant les conditions socio-économiques définies par la loi, lesquels versent au bailleur social un loyer abordable en application de cette même loi. L’État indemnise le bailleur social pour les frais directs et indirects supportés dans le cadre de la gestion de ces logements, afin de compenser la différence entre le loyer perçu du locataire et celui dû au propriétaire.

69. Dans ce contexte, nous souhaitons formuler plusieurs observations et préoccupations concernant ce modèle tel que lancé par le ministère du Logement, d’autant plus que l’idée du partenariat public-privé (PPP) n’a jamais été discutée de manière concrète avec la Chambre des salariés ni avec les syndicats.

1. Cadre légal insuffisant et précipitation du lancement

Nous déplorons que le ministère du Logement ait lancé un appel à projets en date du 06/06/2025, alors même que le projet de loi concerné – lequel établit pourtant la base légale nécessaire à la mise en location de ces logements – n’a pas encore été voté. À ce jour, aucune base légale claire et contraignante ne régit ce type de partenariat dans le secteur du logement, notamment en ce qui concerne les éléments essentiels que devrait couvrir la convention entre le ministère et l’acteur privé. Contrairement à ce qui est exigé pour les conventions conclues avec les promoteurs sociaux, les projets risquent ainsi d’être traités au cas par cas, ce qui est problématique en termes de transparence, d’équité et de sécurité juridique.

³ Réponse du Ministre du Logement et de l’Aménagement du territoire, Monsieur Claude Meisch, à la question parlementaire n°2603 de l’honorable Député Meris Sehovic au sujet du “Partenariat locatif public-privé récemment annoncé dans le secteur du logement”.

2. Critères de sélection des locataires

Nous constatons que, pour les logements réalisés dans le cadre d'un PPP, le bailleur social sélectionne les locataires en se basant uniquement sur les critères figurant à l'article 55, paragraphe 1er, et à l'article 58, paragraphe 1er, alinéa 1er, point 1°. Cette approche est similaire à celle retenue pour les *contingents libres* évoqués précédemment. Ainsi, seuls le plafond de revenu (correspondant au 5e ou 6e décile) et la taille du ménage sont pris en compte. Tous les autres critères socio-économiques servant normalement à identifier les demandeurs prioritaires peuvent être ignorés. Au vu du sous-développement chronique du parc de logements abordables, nous estimons que les ménages les plus vulnérables doivent être prioritairement pris en considération.

3. Détermination problématique du loyer de référence

Le loyer de 80 % du prix du marché, garanti au propriétaire pendant une période de 20 ans, sera calculé sur la base de loyers *annoncés*. Or, ces données ne sont ni fiables, ni représentatives des loyers effectivement pratiqués et enregistrés, et elles sont par ailleurs susceptibles de manipulation. Cette méthode de fixation des loyers constitue donc un risque majeur d'inefficacité et d'abus.

4. Incohérence du droit de préemption et risque de double paiement

Nous regrettons que, bien que l'État dispose d'un droit de préemption sur les logements à l'échéance de la convention, l'éventuelle acquisition doive se faire au prix du marché en vigueur au moment de la vente. Cela signifie que l'État pourrait devoir payer deux fois pour les mêmes logements : une première fois via les loyers versés pendant 20 ans au propriétaire, et une seconde fois au moment de l'achat final. Cette approche est inacceptable car elle constitue une utilisation inefficiente de fonds publics. Nous demandons que, dans le cadre du droit de préemption, le prix d'achat soit fixé à l'avance, comme c'est déjà le cas pour les logements abordables ou à coût modéré.

70. En conclusion, nous considérons que le modèle de PPP tel qu'il a été lancé par le ministère du Logement ne constitue pas une réponse pertinente à la crise du logement. Il s'apparente davantage à un avantage offert à un nombre très restreint de grands promoteurs immobiliers, qui ont été à l'origine de cette demande. Par conséquent, nous rejetons cette disposition du projet de loi actuellement soumis à avis.

Conclusion

71. Notre Chambre **soutient la grande majorité des modifications proposées** dans le cadre du projet de loi soumis pour avis.

72. Nous saluons en particulier la reconnaissance du caractère d'utilité publique de la création de logements abordables. À nos yeux, cette reconnaissance est pleinement justifiée : elle poursuit un objectif d'intérêt général manifeste en apportant un bénéfice direct et durable à la collectivité. Le droit à un logement décent pour tous, notamment dans le contexte actuel de crise structurelle du logement, constitue un enjeu sociétal majeur.

73. Cependant, dans la mesure où cette reconnaissance pourrait permettre aux autorités publiques d'exproprier un particulier – moyennant une indemnisation équitable – afin de réaliser des projets de logements abordables, **nous insistons sur la nécessité impérieuse d'un encadrement juridique strict**. Une telle mesure, exceptionnelle par nature, porte atteinte à un droit fondamental, celui de la propriété privée. Elle ne saurait être justifiée qu'à condition d'être encadrée, proportionnée et rigoureusement motivée, tant dans ses objectifs que dans sa mise en œuvre.

74. Nous soutenons également l'introduction d'un mécanisme de « top-up » visant à encourager la rénovation profonde et l'assainissement énergétique de logements et biens existants. Cette mesure nous semble pertinente, compte tenu de la pénurie persistante de logements abordables et de l'impact positif attendu sur l'amélioration du parc immobilier existant.

75. Par ailleurs, nous accueillons favorablement l'extension du droit au forfait de gestion aux logements destinés aux étudiants. En revanche, nous nous opposons à l'élargissement de ce dispositif aux logements dédiés aux salariés. Nous exprimons en effet de fortes réserves à l'égard de ce modèle, tel qu'il est actuellement conçu. Plusieurs problématiques nous semblent particulièrement préoccupantes :

- un avantage concurrentiel, financé par l'État, réservé à un nombre très limité d'entreprises ;
- une forte dépendance du salarié à l'égard de son employeur ;
- la perte du logement en cas de licenciement ou de décès du salarié ;
- une pression potentielle à la baisse sur les salaires (et donc sur les cotisations sociales) ;
- le risque que ces logements retournent sur le marché privé à l'issue de la convention (dans le cas où les logements sont construits sur le terrain d'un propriétaire qui n'est pas éligible aux aides à la pierre).

76. S'agissant des contingents dits « libres », si nous n'écartons pas d'emblée ce concept, nous estimons toutefois que le nouveau contingent libre de 50 %, applicable aux communes gérant plus de 750 logements abordables, est excessif. Une telle proportion risque d'entraîner des conséquences négatives importantes pour les demandeurs-locataires les plus vulnérables. En effet, cela permettrait d'attribuer jusqu'à la moitié des logements sans respecter l'ordre de priorité établi sur la base de critères socio-économiques (taux d'effort, etc.).

77. Nous sommes d'avis que ce quota de 50 % constitue moins une réponse à une nécessité concrète du terrain qu'une concession accordée aux grandes communes. Le parc actuel de logements abordables est encore bien trop limité pour justifier une telle mesure. **Une telle flexibilité ne devrait être envisagée qu'à un stade ultérieur**, lorsque l'offre publique aura été significativement renforcée.

78. Nous saluons l'introduction de la monoparentalité comme nouveau critère socio-économique à prendre en compte dans le cadre de l'attribution des logements locatifs abordables. Cette reconnaissance est particulièrement pertinente au regard de la vulnérabilité spécifique que connaissent de nombreux ménages monoparentaux.

79. Enfin, concernant le recours au partenariat public-privé (PPP), nous tenons à exprimer notre position générale sur cette approche. Nous relevons plusieurs lacunes importantes :

- l'absence de clarté quant aux conventions à signer entre le ministère et les propriétaires ;
- le lancement de l'appel à offres avant le vote de la base légale nécessaire pour la mise en location ;
- une méthode contestable de fixation du loyer de référence ;
- un mécanisme de rachat à l'issue de la convention, qui accorde à l'État un droit de préemption au prix du marché, avec pour conséquence que le secteur public paie les logements à deux reprises.

80. De notre point de vue, le modèle de PPP tel qu'il a été instauré par le ministère du Logement ne constitue pas une réponse adaptée à la crise actuelle. Il s'apparente davantage à un dispositif avantageux pour un nombre restreint de grands promoteurs immobiliers – ceux-là mêmes qui ont été à l'origine de cette demande. En conséquence, nous rejetons cette partie du projet de loi.

Luxembourg, le 18 novembre 2025

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.