

N° 8589³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 2021
relative au Pacte logement avec les communes en vue
d'augmenter l'offre de logements abordables et durables
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**
- b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;**
- c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;**
- d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS

(10.12.2025)

RÉSUMÉ STRUCTURÉ

Le projet de loi sous avis modifie le pacte logement 2.0 et prévoit notamment la création de trois nouvelles dotations financières au bénéfice des communes destinées à les inciter à développer davantage le logement abordable sur leur territoire. La Chambre des Métiers soutient cette initiative puisqu'elle considère que les communes doivent jouer un rôle majeur dans la résorption de la crise du logement.

En ce qui concerne la nouvelle dotation relative aux dents creuses, la Chambre des Métiers recommande la suppression de la disposition selon laquelle seuls les logements construits sur des dents creuses existantes avant le 1er janvier 2022 pourront bénéficier d'une dotation. Elle souhaite par ailleurs qu'une disposition permettant le cumul des dotations soient ajoutée au texte.

De manière générale, la Chambre des Métiers juge comme trop faibles les montants de l'ensemble des dotations et l'engagement financier de l'Etat dans le cadre du pacte logement 2.0.

Le projet de loi prévoit la suppression des catégories d'investissements éligibles et la simplification de la procédure de versement, ce que la Chambre des Métiers salue puisque cela donne plus d'autonomie aux communes dans leur politique d'aménagement du logement.

*

Par sa lettre du 21 juillet 2025, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi soumis pour avis a pour objet la réforme du pacte logement 2.0. qui a pour ambition d'établir les communes comme les acteurs privilégiés du logement, et notamment du logement abordable, dans le but de résorber la crise actuelle du logement. Concrètement, il se traduit par la mise en place de dotations financières versées aux communes par l'Etat afin de les accompagner dans le développement du parc immobilier sur leur territoire.

Le pacte vise ainsi à développer le logement abordable, à mobiliser le potentiel foncier et à améliorer la qualité résidentielle. Ces objectifs, bien évidemment salutaires compte tenu de la situation actuelle, sont toutefois loin d'être atteints. En effet, le manque évident de logements, notamment de logements abordables persiste dans de nombreuses communes et le phénomène de rétention du foncier empêche parfois la mise en œuvre de nouveaux projets. Il s'avère par ailleurs que le nombre de logements construits ne croît pas assez fortement par rapport aux besoins induits par la démographie ; un décalage qui risque de porter les germes de nouvelles crises futures, notamment au regard du fait que les prix de l'immobilier restent très élevés. Par ailleurs, le projet de loi¹ visant à mobiliser le foncier non bâti prévoit un calendrier d'application ainsi que des taux d'imposition qui ne permettront vraisemblablement pas de résoudre la problématique du logement dans une temporalité satisfaisante. Enfin, les effets du pacte logement 2.0 sur l'amélioration de la qualité résidentielle restent à démontrer. Les indicateurs pertinents en la matière font défaut et il est à conjecturer que des écarts significatifs soient observables en fonction des zones géographiques étudiées.

Le projet de loi sous avis renforce donc certaines dispositions de ce Pacte logement avec les communes et cherche également à simplifier un certain nombre de procédures.

*

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Tout d'abord, les catégories d'investissements pouvant bénéficier d'une dotation de l'Etat sont supprimées. Pour rappel, le texte applicable actuellement prévoit que les investissements réalisés par la commune dans le cadre du plan local d'action en matière de logement doivent correspondre aux trois catégories suivantes : l'acquisition d'immeubles et de projets d'équipements publics et collectifs ; le cadre de vie et la rénovation urbaine ; et les ressources humaines, la communication et les dynamiques sociales. A ces différentes catégories sont rattachés des seuils de dotation qui contraignent les communes dans leurs investissements. Ces catégories et ces pourcentages sont abolis par le projet modificatif sous avis ; une évolution que la Chambre des Métiers salue. Une telle approche devrait permettre aux communes de disposer d'une plus grande liberté d'action en matière de logement et d'aménagement communal, tout en conservant le bénéfice des dotations étatiques.

Par ailleurs, les procédures de paiement sont simplifiées, bien que le versement des participations soit conditionné par la rédaction d'un bilan annuel très détaillé concernant les différents projets menés dans le cadre des objectifs fixés dans le pacte logement 2.0.

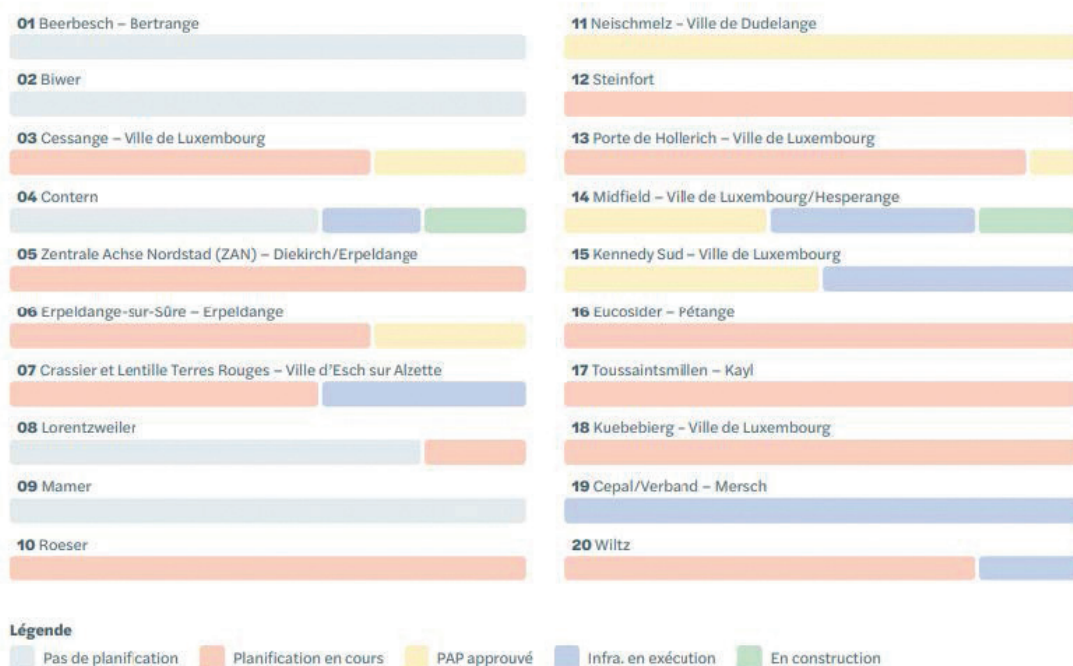
Le projet de loi introduit trois nouvelles dotations. Ainsi, les communes bénéficieront d'une participation financière de 2 500 euros pour chaque logement abordable situé en territoire communal ayant été acquis par l'Etat dans le cadre de son programme d'achat public ; de 2 500 euros pour les logements réalisés en zone prioritaire d'habitation (ZPH) telle que définie par le plan directeur sectoriel logement et ayant fait l'objet d'une convention entre l'Etat et la commune comme le prévoit la loi ; et de 2 500 euros pour les logements réalisés sur les parcelles urbaines viabilisées et sous-utilisées, autrement appelées « dents creuses ». Il est à noter qu'à priori, ces dotations sont cumulables avec les subventions prévues dans le cadre de l'aide à la pierre. Même si la Chambre des Métiers ne peut que soutenir la création de ces nouvelles aides à destination des communes et qu'elle approuve notamment la volonté de densification qui sous-tend leur mise en œuvre, elle estime que ce n'est pas le manque d'incitations financières qui empêche les communes de créer suffisamment de logements notamment abordables. Selon la Chambre des Métiers, le Gouvernement doit prendre des mesures plus incisives voire coercitives face aux communes qui ne réalisent pas assez de logements.

Le rapport triennal de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « logement »² montre que parmi les 481 ha définis comme ZPH, seulement 118 ha font l'objet d'un Plan d'Aménagement Particulier (PAP) approuvé ce qui représente moins que 25 % de la surface.

¹ Dossier parlementaire n°8082A Dossiers parlementaires | Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg

² <https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/documents/plans-directeur-sectoriel/20241115-mlogat-plan-directeur-sectoriel-logement-psl.pdf>

état des PAP NQ sur les Zones Prioritaires d'Habitation



Dans ce rapport, la commission de suivi conseille aux communes de recourir plus systématiquement aux sociétés de développement pour la mise en œuvre des projets d'habitations sur les ZPH ce qui démontre un manque de compétence de ces dernières dans le domaine du logement et notamment en ce qui concerne les projets d'envergure.

La Chambre des Métiers se demande également si certaines communes ne ralentissent pas délibérément l'avancement de certains projets immobiliers en raison de l'effet NIMBY³. Actuellement, les communes peuvent freiner le développement d'un projet en invoquant, par exemple la nécessité d'agrandir une station d'épuration. Dans de tels cas, le Gouvernement devrait intervenir pour accélérer les travaux d'infrastructure nécessaires, par exemple en réduisant les subventions publiques si une commune refuse de réaliser les infrastructures nécessaires dans un délai raisonnable.

La Chambre des Métiers considère toutefois qu'aucune restriction ne doit être appliquée en ce qui concerne la dotation versée pour la construction de logements sur les dents creuses. Elle recommande ainsi la suppression de la disposition précisant que seuls les logements construits sur des dents creuses existantes avant le 1^{er} janvier 2022 pourront bénéficier d'une dotation.

Le texte modificatif sous avis ne précise par ailleurs pas si les dotations nouvellement créées s'appliqueront aux logements en étage. Or, ce point mériterait d'être clarifié. Ainsi, la Chambre des Métiers souhaite que les logements nouveaux construits au-dessus de logements existants puissent bénéficier de dotations majorées de 10 % afin de favoriser la densification horizontale.

Dans la même logique, la Chambre des Métiers constate qu'aucune incitation concernant la durabilité ou l'innovation n'est intégrée dans la loi, alors même que l'amélioration de la qualité résidentielle constitue un objectif affiché du présent texte. Ainsi, elle recommande une majoration des dotations de 25 % pour les logements durables et de 25 % pour les logements innovants, ces deux majorations n'étant pas cumulables entre elles. Ces majorations seraient néanmoins cumulables avec la dotation majorée liée à la densification horizontale évoquée précédemment. Il s'agit d'inciter les communes à accroître la qualité de leur parc immobilier et d'orienter l'aménagement communal tout en respectant le principe de l'autonomie communale.

La Chambre des Métiers demande que la possibilité de cumuler les différentes dotations soit insérée clairement dans le texte. En effet, il est possible qu'un logement entre à la fois dans le champ du

³ NIMBY est un acronyme anglais qui signifie "Not In My Back Yard" ; signifiant en l'espèce qu'il y a une reconnaissance de la nécessité d'un projet, mais un refus qu'il soit réalisé près de chez les personnes concernées

paragraphe 4 de l'article 7 et, par exemple dans le champ du paragraphe 8. Autrement dit, un logement bâti sur une parcelle correspondant à la définition d'une dent creuse et dont la construction aurait bénéficié d'une participation financière de l'Etat selon les règles prévues par la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable devrait de la sorte engendrer l'attribution d'une dotation de 27 500 euros conformément aux dispositions des paragraphes 4 et 8.

Enfin, la Chambre des Métiers souhaite partager une observation concernant la fiche financière annexée au projet de loi. Il est à noter que selon les scénarios les plus optimistes en matière de création de nouveaux logements, les nouvelles dotations représenteront une enveloppe de seulement 63 millions d'euros sur 10 ans, soit une somme extrêmement raisonnable au regard de la gravité de la crise du logement et du caractère éminemment urgent d'agir. Ces projections annoncent implicitement que les auteurs du projet de loi prévoient des efforts limités des communes en matière de logements, ce que la Chambre des Métiers ne peut que déplorer.

L'objectif du texte est donc de mieux accompagner les communes afin que ces dernières puissent développer davantage le logement sur leur territoire et notamment le logement abordable. La Chambre des Métiers soutient donc les dispositions qui lui sont soumises pour avis, mais elle considère toutefois que plus de moyens doivent être mobilisés.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES ET/OU COMMENTAIRES DES ARTICLES

2.1. Ad article 1

La durée de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables est prolongée de 4 ans. Le pacte logement prendra donc fin en 2036, sauf modification contraire dans l'intervalle. Cette prolongation, logique et presque anodine, démontre implicitement que le problème du logement au Luxembourg est véritablement structurel et que malheureusement, du fait de son ampleur et de la croissance démographique, il est tout à fait envisageable que les dix prochaines années ne suffisent pas à le régler, du moins au rythme actuel. Pour ainsi dire, le retard accumulé depuis de nombreuses années dans le secteur du logement doit être compensé par une accélération massive des investissements, au risque de connaître demain des problèmes identiques à ceux d'aujourd'hui.

2.2. Ad Article 2, 3 et 4

Les articles 2, 3 et 4 du projet de loi sous avis adaptent respectivement les articles 4, 5 et 6 de la loi modifiée du 30 juillet 2021 en conséquence des autres dispositions modificatives prévues. La Chambre des Métiers n'a pas de commentaire particulier à exprimer concernant ces modifications formelles.

2.3. Ad Article 5 :

L'article 5 du projet de loi insère un nouvel article *6bis* qui instaure l'obligation pour les communes d'établir un bilan annuel détaillé retraçant l'avancée des projets liés au programme d'action local logement dans les 5 catégories prévues par la loi conformément à l'article 5 paragraphe 2. La Chambre des Métiers se réjouit du fait que le bilan prévu dans cet article en remplacement du bilan actuellement visé à l'article 4 paragraphe 2 de la loi n'a pas été complexifié. Il contient en effet des informations nécessaires à l'Etat dans le cadre du suivi du pacte logement 2.0 et conditionne le versement des dotations.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers note que les termes de l'article 4 paragraphe 2 font référence à un outil informatique mis à disposition par l'Etat permettant l'établissement du bilan annuel. Le nouvel article *6bis* ne fait cependant quant à lui référence qu'au transfert du bilan au ministre par le biais de l'outil fourni par l'Etat. La Chambre des Métiers souhaite ici s'assurer que toutes les dispositions seront prises afin de faciliter et de dématérialiser au maximum les procédures d'établissement et de transfert du bilan par la commune.

2.4. Ad Article 6

L'article 6 introduit trois nouvelles dotations dont les communes pourront bénéficier dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan d'action local en faveur du logement. D'une part, une dotation de

2 500 euros pour les logements abordables achetés par l'Etat et situés en territoire communal. D'autre part, une dotation de 2 500 euros pour les logements prévus en zone prioritaire d'habitation telle que définie dans le plan directeur sectoriel logement. Enfin, une dotation de 2 500 euros pour tous les logements construits sur une dent creuse, c'est-à-dire une parcelle urbaine viabilisée mais non bâtie.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers demande la suppression de la disposition spéciale visant les dents creuses prévoyant que seuls les logements construits sur des terrains viabilisés depuis au moins 5 ans pourraient faire l'objet d'un versement. Cette règle arbitraire risque en effet d'écarter injustement certaines parcelles du dispositif, notamment les dents creuses qui seraient créées ultérieurement au gré de l'aménagement du territoire.

La Chambre des Métiers souhaite enfin ajouter deux remarques concernant cet article. Premièrement, elle estime qu'il serait nécessaire de préciser expressément que la dotation visée à l'article 7 paragraphe 4 relative aux logements abordables couvre également les logements déjà construits mais faisant l'objet d'une reconversion en logements abordables, tel que le prévoit le nouveau paragraphe 4bis de l'article 11 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable introduit dans le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable et de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Deuxièmement, elle estime qu'il serait nécessaire de préciser que la dotation visée à l'article 7 paragraphe 5 relative aux logements soumis au régime de la gestion locative sociale couvre également les logements visés à l'article 72 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Plus globalement, la Chambre des Métiers considère qu'il serait essentiel d'augmenter toutes les dotations visées à l'article 7 afin d'inciter plus fortement les communes à jouer un rôle de moteur en matière de création de logements.

2.5. *Ad Article 7*

L'article 7 entérine la suppression des catégories d'investissements encadrant les projets ouvrant droit aux dotations de l'Etat. Cette avancée est très positive et devrait permettre de simplifier la mise en œuvre du pacte logement 2.0 pour les communes.

2.6. *Ad Article 8 et 9*

Ces articles ne soulèvent pas de commentaires de la part de la Chambre des Métiers.

*

La Chambre des Métiers peut approuver le projet de loi soumis à avis, sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-dessus.

Luxembourg, le 10 décembre 2025

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

