

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 DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(15.12.2025)

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de lui avoir transmis pour avis, par courrier du 21 juillet 2025, le projet de loi n° 8589 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.

Avant toute chose, le SYVICOL tient à souligner les efforts déployés par le Gouvernement afin de connaître la réalité du terrain, notamment en effectuant un tour des communes et en prenant en compte les doléances de ces dernières exprimées à cette occasion.

Le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Monsieur Claude Meisch, a en outre accueilli le bureau du SYVICOL en date du 21 janvier 2025 pour une entrevue relative à la thématique du logement abordable. Il y a fait part de la création d'une cellule de « soutien aux communes » au sein du ministère, mesure que le SYVICOL salue vivement en raison de la complexité de la thématique et des informations discordantes qui ont pu en résulter¹.

Selon le premier rapport intermédiaire du Pacte logement 2.0, qui couvre la période allant de juillet 2021 à mai 2025 et qui a fait l'objet d'une présentation à la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire de la Chambre des Députés en date du 25 juillet 2025²:

1 <https://www.syvicol.lu/fr/actualites/ficheactualites/2025-01-22/entrevue-entre-le-bureau-du-syvicol-et-le-ministre-du-logement-et-de-lamenagement-du-territoire>

2 306458.pdf

- seules 2 communes n’ont pas conclu de convention initiale ;
- sur les communes restantes, 98 d’entre elles ont signé une convention initiale, et 93 y ont, pour leur part, donné suite avec la signature d’une convention de mise en œuvre, leur permettant de mettre en œuvre leur Plan d’action logement (PAL)³.

Le montant global de toutes les dotations attribuées aux communes signataires d’une convention de mise en œuvre s’élève à 110 063 825 euros, incluant ainsi la dotation forfaitaire unique (article 7, paragraphe 2), la dotation pour les logements abordables conventionnés « Aide à la pierre » (article 7, paragraphe 4) et la dotation sur base des logements mis en location abordable par un promoteur public ou par un acteur de la gestion locative sociale (GLS) (article 7, paragraphe 5).

Au 19 mai 2025, le montant global des factures payées s’élève à 20 155 435,66 euros, tandis que 89 908 389,34 euros restent à disposition des communes.

En effet, à la même date, parmi les 93 communes éligibles, 62 communes ont déjà soumis une demande de validation de projets (334 projets en tout, dont 67 ont été validés dans la catégorie 1 « Acquisition d’immeubles et projets d’équipement publics et collectifs », 63 dans la catégorie 2 « Cadre de vie et rénovation urbaine » et 178 dans la catégorie 3 « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »).

Le rapport intermédiaire conclut que :

- 1) Les différents seuils prévus dans les trois catégories de mesures ne sont pas adaptés aux caractéristiques et besoins de chaque commune (actuel article 8 relatif aux participations financières du Pacte logement 2.0).
- 2) Les démarches administratives pour une demande de participation financière sont trop complexes.

Le SYVICOL avait déjà soulevé ces points dans le cadre de ses avis par rapport au projet de loi n°7648 relative au Pacte logement 2.0. Il ne peut dès lors que se réjouir du fait que le présent projet de loi vienne à modifier, voire abroger les dispositions en question.

Le rapport intermédiaire constate en outre qu’il faut davantage soutenir financièrement les communes dans le cadre du développement et de la création de logements abordables. Le SYVICOL ne peut que se réjouir, une fois de plus, que ledit constat soit transposé dans le projet de loi par le biais de la création de nouvelles dotations financières (en plus des dotations financières d’ores et déjà prévues par l’article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2021).

Les communes sont, par le biais du présent projet de loi, pleinement investies dans leur rôle d’acteurs essentiels en matière de logement, de logement abordable et de qualité résidentielle, ce d’autant plus que le Pacte logement 2.0 constitue un complément financier aux aides à la pierre, dont le cadre législatif est, lui aussi, en cours de modification.

Le SYVICOL soutient dès lors le texte soumis pour avis, exception faite de quelques observations.

*

II. ÉLÉMENTS-CLÉS DE L’AVIS

- Le SYVICOL salue la prolongation du délai du Pacte logement 2.0 (article 1^{er} du projet de loi).
- Il regrette le maintien de la disposition relative à la résiliation de la convention de mise en œuvre pour faute grave de la commune, fut-ce sous une forme modifiée, et plaide pour sa suppression, ou pour le moins sa modification (article 2).
- Le SYVICOL se réjouit quant au fait que les projets n’aient plus à être validés en amont, ce qui constitue un allègement administratif indéniable pour les communes. Il croit toutefois déceler une incohérence au niveau de l’article en question (article 5).
- Il se réjouit de l’introduction de nouvelles formes de dotations financières, en plus des dotations existantes, ce qui devrait permettre aux communes de contribuer plus efficacement aux objectifs définis dans le cadre des politiques de logement abordable et d’aménagement du territoire : il se permet toutefois de faire quelques observations quant à la formulation du texte ou des idées sous-jacentes (article 6).

³ La situation ne semble pas avoir bougé depuis : <https://www.pactelogement.lu/fr/communes>

- Le SYVICOL se réjouit également de la suppression des catégories prévues à l'article 8 de la loi modifiée du 30 juillet 2021 ainsi que des pourcentages minima et maxima de l'enveloppe financière y relative : il plaide cependant pour un paiement des participations financières aussi rapide que possible dans le cadre de l'article 8, paragraphe 2 projeté et se prononce en faveur de mesures de communication autour de l'article 8, paragraphe 3 projeté (article 7).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à modifier l'article 1^{er}, paragraphe 3 de la loi précitée du 30 juillet 2021, afin de prolonger la durée du Pacte logement 2.0, de sorte que ce dernier prenne fin le 31 décembre 2036, au lieu du 31 décembre 2032 initialement prévu.

Le SYVICOL n'a pas d'observation à formuler à ce sujet et salue vivement la prolongation du Pacte logement 2.0., et ce en raison de la situation actuelle du secteur du logement abordable au niveau national.

Article 2

L'article 2 opère trois séries de modifications au niveau de l'article 4 de la loi précitée du 30 juillet 2021, dont les deux premières n'appellent pas de commentaires dans l'immédiat (suppression du paragraphe 2 qui a trait au contenu et à la date de soumission du bilan annuel, renumérotation conséquente du paragraphe suivant, puis adaptation du terme des conventions de mise en œuvre à la date de fin du Pacte logement 2.0, à savoir le 31 décembre 2036).

La troisième modification prévoit quant à elle qu'en cas de faute grave de la commune, la participation financière touchée par cette dernière pour l'année en question doit être remboursée. La modification se justifie par le fait que le projet de loi ne prévoit plus de participation financière sur base de projets concrets.

Le SYVICOL avait critiqué l'actuel article 4, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi entretemps modifiée du 30 juillet 2021 dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 par rapport au projet de loi n° 7648 relative au Pacte logement 2.0. dans les termes suivants :

« Alors que les anciennes conventions Pacte logement prévoyaient une résiliation anticipée uniquement d'un commun accord des parties, le paragraphe 3 de l'article 4 introduit la possibilité d'une résiliation unilatérale de la convention en cas de faute grave de l'une des parties. Pourtant, l'alinéa 2 de l'article 4 ne prévoit que l'hypothèse d'une faute grave dans le chef d'une commune.

Cette disposition est un signe de défiance envers les communes et le SYVICOL ne peut pas accepter qu'elle figure dans la loi. D'une part, il n'existe pas de définition de la faute grave – comment sera-t-elle appréciée ? – d'autre part, celle-ci pourrait également être le fait d'un conseiller logement externe, dans ce cas la commune se verrait durement sanctionner du point de vue financier alors que la responsabilité serait à imputer au conseiller logement. »⁴

Le SYVICOL avait en outre regretté que les modalités de la résiliation ne soient pas prévues par le texte (pour la mise en demeure, notamment).

Le SYVICOL déplore ainsi que le texte ne définit toujours pas la faute grave en question et ne prévoit pas non plus les modalités de la résiliation. Il a toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 30 juillet 2021, pu entrepercevoir le contenu d'une convention de mise en œuvre du Pacte logement 2.0.⁵, où il est question de « *résiliation unilatérale par chacune des parties avec effet*

⁴ La présente observation a été écrite sans que le SYVICOL n'ait pu avoir un aperçu des conventions initiales et de mises en œuvre.

⁵ Disponible sur le site du Pacte logement 2.0 : <https://pactelogement.lu/fr/la-mediatheque> :

Article 7. Echéance

“(1) La présente Convention est conclue pour une durée se terminant de plein droit et sans autre formalité en date du 31 décembre 2032, sans préjudice d'une résiliation anticipée en vertu du paragraphe 2 du présent article et sans préjudice de l'article 7, paragraphe 7 de la Loi.

(2) En cas de non-respect par une des Parties de ses obligations découlant de la présente Convention, l'autre Partie pourra mettre unilatéralement fin à la Convention avec effet immédiat moyennant lettre recommandée indiquant les motifs de résiliation.

Cette résiliation doit être précédée d'une mise en demeure par lettre recommandée restée sans effet pendant quinze jours.”

immédiat moyennant lettre recommandée indiquant les motifs de la résiliation » en cas de non-respect par une des parties de ses obligations et de « mise en demeure par lettre recommandée restée sans effet pendant 15 jours ».

Or, la résiliation avec effet immédiat, suppose *a priori* une faute d'une certaine gravité...

Ensuite, et à moins d'avoir mal compris la disposition en question, le SYVICOL estime que la modification envisagée *« et la commune doit rembourser à l'Etat la participation financière qu'elle a touchée pour l'année en question »* pose un problème de cohérence avec la suite du texte, et notamment le paragraphe 2 projeté de l'article 8, selon lequel: *« Les dotations financières prévues à l'article 7 sont payées en tant que participation financière par le ministre au 31 décembre au plus tard de l'année subséquente à laquelle elles se rapportent sous condition que la commune ait établi le bilan annuel prévu à l'article 6bis de la présente loi »*

Par voie de conséquence, le SYVICOL se demande comment la commune peut rembourser une participation financière qu'elle n'a pas encore touchée ?

Le SYVICOL plaide ainsi pour la suppression de l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2 tel que projeté, ce d'autant plus que, selon le premier rapport intermédiaire précité, 82 communes travaillent avec un conseiller externe (état des lieux au 19 mai 2025) et que les changements de conseillers logement ne sont pas rares.

Subsidiairement, il demande qu'il soit fait abstraction de la phrase précitée, selon laquelle la commune doit rembourser la participation financière qu'elle a touchée pour l'année en question.

Il estime ensuite que, si les auteurs du projet de loi devaient maintenir la disposition projetée, elle doit faire l'objet de précisions (qu'est-ce que l'*« année en question »* ?).

En tout état de cause, il convient d'assurer une certaine cohérence entre le texte de loi et les conventions de mise en œuvre amendées à l'avenir.

Aussi, et sans que cela ne constitue pour autant un argument pour leur maintien, mais bel et bien une justification pour l'abrogation de l'actuel article 4, paragraphe 3, alinéa 2 et la renonciation à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2 tel que projeté, il est étonnant de prévoir une nouvelle disposition alors que les deux procédures de mise en œuvre du Pacte logement 2.0 devraient encore co-exister pendant un court laps de temps⁶.

Articles 3 et 4

Sans commentaires.

Article 5

L'article 5 prévoit d'introduire un nouvel article 6bis relatif au bilan annuel. Les communes sont ainsi obligées de procéder à l'élaboration d'un bilan annuel, dont les modalités sont détaillées dans le cadre du présent article. Comme le ministre ne valide plus en amont les projets des communes, le bilan annuel constitue dorénavant « la » source d'informations pour que le ministre puisse suivre l'évolution des projets pour lesquels les communes ont obtenu des participations financières sur base de l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2021.

Les communes et leur conseiller logement doivent ainsi établir le bilan annuel et utiliser pour ce faire l'outil informatique mis à disposition par l'Etat.

Le SYVICOL ne peut que grandement saluer le fait qu'il n'y ait plus de validation en amont des projets de la part du ministre : outre le fait que cela devrait accélérer la mise en œuvre du PAL et des projets y indiqués à titre indicatif, la mesure en question constitue un allègement administratif indéniable pour les communes.

Toutefois, le SYVICOL peine là encore à comprendre le texte, ou plutôt la chronologie des différentes étapes à venir, une fois (l'avenant de) la convention de mise en œuvre signé(e) et l'application des nouvelles dispositions enclenchée.

De ce qu'il comprend, cette chronologie devrait se présenter comme suit : 1) les avenants aux conventions de mise en œuvre doivent être signés ; 2) les premiers bilans annuels doivent être établis

⁶ A savoir le mécanisme de mise en œuvre du Pacte logement 2.0 avant et après entrée en vigueur du présent projet de loi, soit : avec ou sans validation au préalable des projets. Le SYVICOL estime que ce sont les conventions de mise en œuvre amendées, qui devraient déclencher l'application de la nouvelle procédure.

et soumis selon les nouvelles règles (article 6bis, paragraphe 2, tel que projeté et 3) les dotations financières sont payées par le ministre sous forme de participation financière selon les nouvelles règles (article 8, paragraphe 2, tel que projeté).

Le SYVICOL ne comprend dès lors pas la raison d'être de l'alinéa 3, paragraphe 1^{er} de l'article 6bis projeté (« *Tous les projets pour lesquels la participation financière de l'Etat a été utilisée au cours de l'année écoulée sont indiqués dans le bilan* »)⁷.

En outre, dans la pratique, les communes préfinancent les projets pour lesquels elles obtiennent une participation financière et investissent souvent davantage qu'elles ne reçoivent de la part de l'Etat.

Article 6

L'article 6 modifie l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2021 relatif à la détermination des dotations financières pour y introduire trois nouvelles dotations en sus de celles qui sont d'ores et déjà existantes. Il s'agit :

1. d'une dotation pour tous les logements acquis par l'Etat durant un exercice budgétaire, et destinés au logement abordable (paragraphe 6 projeté) ;
2. d'une dotation pour tous les logements prévus dans le cadre d'une zone prioritaire d'habitation (ZPH) du plan directeur sectoriel « logement » (PSL), dès lors que la commune a signé une convention-cadre et une convention d'exécution d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (paragraphe 7 projeté) ;
3. d'une dotation pour tous les logements construits au niveau d'une dent creuse (« *Baulücke* ») (paragraphe 8 projeté).

Dans l'ensemble des cas précités, la dotation financière s'élève à 2.500 euros par logement.

Pour ce qui concerne la première phrase du paragraphe 7 projeté, le SYVICOL se demande s'il n'est pas plus opportun de terminer la phrase après les termes « aménagement du territoire » et de faire abstraction de la suite de la phrase. Certaines ZPH ont en effet pu être prévues dans le cadre du PSL, sans que la zone superposée en question ait été reprise au niveau du PAG⁸.

Or, rédigé comme il l'est et interprété de façon stricte, la reprise dans le PAG de l'alinéa 1^{er} projeté peut s'analyser comme une condition d'application de la disposition en cause.

Ensuite, selon le rapport triennal de la commission de suivi du PSL, « *la délimitation des zones soumises à un PAP NQ tels que définies au niveau du PAG peuvent différer de la délimitation de la ZPH. Ce qui peut se traduire par des projets qui englobent à la fois des terrains situés dans le périmètre d'une ZPH ainsi que des terrains se trouvant à l'extérieur de cette ZPH* »⁹.

Le SYVICOL tient à s'assurer qu'au cas où une partie d'un projet se situerait en dehors de la délimitation d'une ZPH (l'autre étant en dedans, peu importe d'ailleurs si elle concerne le logement à proprement parler ou un espace vert attenant à ce dernier), la commune puisse en tout état de cause bénéficier de la dotation financière. Si tel ne devait pas être le cas, le SYVICOL préconise de préciser le texte en ce sens.

Le SYVICOL se demande enfin s'il ne convient pas de prendre en compte la date de prise d'effet du PSL (à savoir, le 1^{er} mars 2021) à l'alinéa 3 projeté.

⁷ Plus exactement, cette obligation ne devrait-elle pas être valable à partir du deuxième bilan annuel ?

⁸ Il suffit à ce titre de consulter la circulaire n°3964 du 22 février 2021 ayant trait à l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux rendant les plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » obligatoires, qui met en avant le décalage – possible – entre la superposition de plein droit des ZPH et la reprise, par les communes, de la délimitation desdites ZPH par le biais de l'article 38 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune). Il arrive que les ZPH soient superposées de plein droit à des zones urbanisées / destinées à être urbanisées compatibles avec le PSL et existantes avant l'entrée en vigueur de ce dernier. Ergo, il n'est pas exclu que le PAG ne soit pas modifié entre l'entrée en vigueur du PSL (voire, d'une future modification de ce dernier) et l'adoption du ou des PAP, pour reprendre le liseré imposé en vertu de l'article 38 du règlement modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

⁹ P. 11 dudit rapport triennal, qui porte sur la période 2021 – 2024, lequel peut être consulté sur le Portail de l'aménagement du territoire : <https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/documents/plans-directeursectoriel/20241115-mlogat-plan-directeur-sectoriel-logement-psl.pdf>

Pour ce qui concerne le paragraphe 8 projeté, le SYVICOL comprend bien les craintes du ministère¹⁰, mais estime que le fait de tenir compte des dents creuses viabilisées jusqu'au jour de l'entrée en vigueur du présent projet de loi ne devrait pas poser de problème substantiel à cet égard (la définition de la dent creuse constituant, à ses yeux, une garantie suffisante pour que lesdites craintes ne se réalisent pas).

Le cas échéant, il estime que remonter à quelques mois avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi devrait amplement suffire.

Article 7

L'article 8 de la loi précitée du 30 juillet 2021 prévoit, afin d'atteindre les objectifs de la même loi, trois catégories dans lesquelles les projets des communes peuvent se situer : 1) Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs, 2) Cadre de vie et rénovation urbaine et 3) Ressources humaines, communication et dynamiques sociales.

De plus, chacune de ces catégories prévoit des seuils spécifiques pour la participation financière du ministre.

L'article 7 du projet de loi procède à la suppression desdites catégories (suppression des paragraphes 2 et 3 de l'article 8), ainsi que des pourcentages minima et maxima de l'enveloppe financière y prévus. Il s'agit d'une mesure de simplification administrative dont le SYVICOL avait déjà fait la demande dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 précité par rapport au projet de loi n°7648.

Le SYVICOL ne peut dès lors qu'accueillir très favorablement la présente mesure, les communes étant, à l'avenir, plus libres d'affecter les dotations financières comme elles l'entendent (sous réserve de respecter les objectifs de la loi précitée du 30 juillet 2021).

L'article 7, point 3° du projet de loi prévoit en outre d'insérer deux nouveaux paragraphes :

- le premier concernant le paiement de la dotation financière, au plus tard pour le 31 décembre de l'année subséquente à laquelle elle se rapporte (paragraphe 2 projeté) ;
- le second concernant le paiement intégral, pour le 31 décembre 2027, de la dotation financière que la commune a cumulée depuis l'entrée en vigueur de la loi si la dotation n'a pas encore fait l'objet d'un paiement (paragraphe 3 projeté).

Dans les deux cas de figure, la commune devra avoir établi le bilan annuel prévu par l'article 6bis projeté.

Le SYVICOL regrette que, dans le cadre du paragraphe 2 projeté, la date d'attribution de la participation financière soit prévue au plus tard pour le 31 décembre de l'année subséquente à laquelle elle se rapporte. Bien que cela se justifie pour des raisons de cohérence textuelle, le SYVICOL recommande fortement, dans la pratique, de procéder au paiement en amont de cette date.

La disposition du paragraphe 3 projeté devrait, selon le SYVICOL, faire l'objet d'une communication de la part du ministère auprès des communes, alors qu'il croit comprendre que le bénéfice des dotations cumulées depuis l'entrée en vigueur de la loi risque d'être perdu (d'ailleurs, on peut se demander ce qui se passe lorsque la commune n'a pas assez investi ?).

Le SYVICOL remarque qu'il est fait un renvoi généralisé à l'article 7 : il recommande de compléter le texte en question en précisant qu'il s'agit des paragraphes 6, 7 et 8 projetés de l'article 7, le tout afin d'éviter toute discussion ultérieure.

Article 8

Sans commentaires.

Le SYVICOL tient toutefois à souligner, qu'en raison de la suppression de l'alinéa 4 de l'article 9, dans le cadre duquel il est fait mention du bilan annuel, il n'est pas forcément logique de mentionner « *ces bilans annuels* » dans l'alinéa d'après.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 15 décembre 2025

¹⁰ « Cependant, afin de ne pas prendre en compte des dents creuses qui ne seraient créées que dans le futur, la loi impose que la viabilisation de la dent creuse doit avoir été faite pour le 1^{er} janvier 2022 au plus tard. Ainsi, sont pris en compte tous les terrains qui sont déjà viabilisés depuis au moins 5 ans mais qui n'ont pas encore accueilli de construction. ».

