

N° 8656

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

autorisant l'Etat à participer au financement du développement de logements abordables du projet « J.F. Kennedy-Sud » au Kirchberg, Ville de Luxembourg

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(23.04.2026)

* * *

La Commission se compose de : M. Gilles BAUM, Président, M. Patrick GOLDSCHMIDT, Rapporteur ; Mme Taina BOFFERDING, M. Yves CRUCHTEN, M. Alex DONNERSBACH, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, M. Luc EMERING, Mme Paulette LENERT, M. Marc LIES, M. Ricardo MARQUES, Mme Lydie POLFER, Mme Alexandra SCHOOS, M. Meris SEHOVIC, M. David WAGNER, Membres.

* * *

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 26 novembre 2025 par le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un *check* de durabilité.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis de la Chambre de Commerce le 19 février 2026.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 24 février 2026.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) a été transmis en date du 13 avril 2026.

Le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 16 avril 2026. A cette occasion, la Commission a désigné M. Patrick Goldschmidt comme rapporteur du projet de loi sous rubrique, avant de procéder à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et des organes consultés.

Le 23 avril 2026, la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire a adopté le présent rapport.

II. Objet du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la participation financière de l'Etat à la réalisation du projet « J.F. Kennedy Sud » au Kirchberg. Ce dernier prévoit la construction de 245 logements, permettant l'accueil d'environ 550 habitants. Le projet sera développé par la Société nationale des habitations à bon marché (ci-après « SNHBM »). Une partie (32,37 pour cent) sera réalisée pour le compte du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg (ci-après « FUA ») qui en assurera la commercialisation. Conformément aux pratiques usuelles applicables aux projets d'une telle envergure, la réalisation du projet se fera par phases successives.

Le site s'étendra de la Place de l'Europe jusqu'à la rue des Coquelicots au Kirchberg, et contribuera à la revalorisation de l'avenue John F. Kennedy sur l'ensemble du Quartier Européen Nord. Du côté de Weimershof, le projet veillera à s'intégrer dans le caractère résidentiel et quasi-villageois du quartier au bord des terrains appartenant au FUA.

Afin d'examiner différentes options d'aménagement, le FUA a organisé un concours international d'idées sur esquisse. Le lauréat qui a développé le plan d'urbanisme est l'association des bureaux « Urbis bureau voor stadsontwerp », « bv urbanistes », « Witteveen + Bos », « Raadgevende ingenieurs », « BV ingénieurs environnementaux » et « Bosch Slabbers paysagistes ». La seconde partie du plan d'aménagement, qui s'étend jusqu'au carrefour du Bricherhaff, sera développée ultérieurement et ne fait pas l'objet du présent projet de loi.

Au-delà de la rue des Coquelicots, l'esquisse du plan d'urbanisme est constituée de cinq ensembles plus aérés et agencés en « îlots ». Le cœur est inaccessible à la circulation automobile et destiné à accueillir des espaces verts réservés aux résidents. Il alternera avec des places urbaines, publiques, qui assurent la transition perpendiculaire entre le plateau du Kirchberg et le quartier de Weimershof. Le long de l'avenue principale et en face des institutions européennes, les bâtiments seront plus hauts avec une utilisation mixte (commerces, bureaux, logement), tandis qu'à Weimershof, ils resteront bas pour préserver le caractère résidentiel du quartier.

Le fond de vallée, situé au point bas du site, à la limite des terrains du FUA, est aménagé en espace paysager naturel intégrant un fossé végétalisé destiné à recueillir les eaux de ruissellement et les évacuer vers des bassins de rétention au niveau de la rue des Coquelicots. Les aménagements prévus, activés en cas de fortes pluies, contribuent à une gestion durable des eaux pluviales tout en offrant un cadre adapté à des usages récréatifs de proximité.

Le projet s'organise autour de cours intérieures interconnectées permettant aux résidents de se promener entre les bâtiments et de se rencontrer. L'architecture en terrasses orientée vers le sud-ouest permet l'aménagement de toitures végétalisées accessibles, tout en garantissant un ensoleillement adéquat et des vues sur le paysage avoisinant.

Le long de la rue Fort Thüngen, des maisons de ville donnent directement sur des espaces publics, faisant ainsi le relais avec le quartier existant.

Le PAP « J.F. Kennedy Sud », élaboré par le bureau néerlandais « Urbis bureau voor stadsontwert » de Rotterdam, a été voté le 16 mars 2016 par le conseil communal de la Ville de Luxembourg et approuvé par le Ministre des Affaires intérieures en date du 14 juin 2016.

L'enveloppe budgétaire a été arrêtée sur base de l'approbation du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (ci-après « PAP NQ ») relatif au projet. Le PAP permet en effet de déterminer le mode ainsi que le degré d'utilisation du sol pour l'ensemble des lots et parcelles concernés. Outre les surfaces construites, le PAP NQ définit également les paramètres suivants :

- la surface pouvant être scellée ;
- les espaces verts privés ;
- les voies de circulation ;
- l'évacuation des eaux pluviales, y compris les bassins de rétention ;
- le nombre d'unités de logement ;
- les emplacements de stationnement ;
- le nombre de niveaux hors sol et sous-sol.

L'ensemble de ces éléments permet au promoteur d'établir une estimation budgétaire relativement précise, en tenant compte des valeurs empiriques.

II.1 Atouts urbanistiques

L'Avenue J.F. Kennedy, ancienne autoroute transformée en une large avenue, sert à la fois comme passage vers le centre de Luxembourg-Ville et de desserte des quartiers du plateau du Kirchberg. Situé au sud-ouest du parc central de Luxembourg-Ville, le plateau du Kirchberg connaît actuellement un développement soutenu, caractérisé par la présence d'immeubles de bureaux, d'institutions européennes et de bâtiments de grande hauteur le long de l'avenue John F. Kennedy. A proximité immédiate se trouvent également des infrastructures scolaires, sportives et de loisirs, notamment le Centre national sportif et culturel « d'Coque », ainsi que des zones résidentielles récentes. Le site du PAP fait le lien entre ce plateau urbain en pleine évolution et le quartier résidentiel plus calme de Weimershof, assurant ainsi une fonction de transition entre un environnement métropolitain dense et un tissu d'habitat à échelle plus réduite.

Il y a lieu de mentionner qu'il existe une différence de niveau importante, d'environ 8 mètres sur le terrain du PAP. Actuellement, le terrain est principalement couvert de prairies et de quelques arbustes.

Lors d'une étude effectuée par le bureau d'études OEKO Bureau pour le compte de la Ville de Luxembourg en 2012, un seul biotope protégé a pu être identifié dans la zone du plan. Il s'agit d'une haie qui, dans le cadre du développement du projet, ne peut pas être conservée. Les structures de biotopes qui seront détruites feront ainsi l'objet de mesures de compensation.

L'évaluation des incidences sur l'environnement a conclu à l'absence d'incidences notables, de sorte qu'aucun rapport complémentaire n'a été requis. Une attention particulière sera portée à la réduction des nuisances sonores élevées de l'avenue John F. Kennedy, notamment par des mesures d'insonorisation adaptées.

Le développement au sud de l'avenue J. F. Kennedy vise à créer un concept d'urbanisme durable et complémentaire aux quartiers voisins du plateau du Kirchberg. Il s'agit notamment de relier efficacement le quartier de Weimershof au Kirchberg et d'aménager des bâtiments à la fois urbains et compatibles avec les constructions basses voisines, tout en renforçant le caractère vivant et perméable de l'avenue.

II.2 Atouts écologiques

Les espaces verts constituent un élément central dans la conception du projet. Un exemple marquant est la connexion entre les espaces verts du parc central / Römerwegpark via Kennedy-Sud et le paysage naturel de la vallée de Neudorf. Pour assurer cette liaison, une promenade appelée « Promenade des fleurs » sera aménagée, traversant Kennedy-Sud et aboutissant à proximité de la rue Jules Wilhelm, en donnant sur un nouvel espace vert plus ouvert, le « Talpark ».

L'ensemble des bâtiments est conçu selon le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 sur la performance énergétique qui vise le standard NZEB (« Net-Zero Energy Building »). Il sera raccordé au réseau électrique de la Ville de Luxembourg et équipé de panneaux photovoltaïques pour la production d'énergie.

Le projet comprend plusieurs bâtiments résidentiels et commerciaux de typologies variées, dont la réalisation est planifiée entre 2024 et 2032, avec des appartements à louer ou à vendre, des « townhouses », des surfaces commerciales, des parkings souterrains et des espaces communs (« shared spaces ») dans tous les bâtiments.

L'utilisation des différents bâtiments est prévue comme suit :

- Bâtiment A : Le bâtiment comprend 42 appartements destinés à la location, dont un aménagé pour la colocation « Inklusiv Wunnen ». Il inclut également deux « townhouses » destinées à la vente, avec un accès direct depuis la rue Fort Thüngen. Deux surfaces commerciales sont situées au rez-de-chaussée.
- Bâtiment B : Le bâtiment comprend 23 appartements destinés à la location et 3 « townhouses » destinées à la vente. Le rez-de-chaussée possèdera une surface commerciale. L'accessibilité des appartements des bâtiments A et B est assurée par des coursives.
- Bâtiment C : Le bâtiment comprend dix appartements, ainsi que trois « townhouses » accessibles depuis la rue Fort Thüngen. Tous les logements sont destinés à la vente. Le rez-de-chaussée accueillera deux surfaces commerciales.
- Bâtiment D : Le bâtiment comprend 44 appartements et deux « townhouses » accessibles depuis la rue Fort Thüngen. Tous les logements sont destinés à la vente. Le rez-de-chaussée accueillera deux surfaces commerciales.

Les quatre résidences A, B, C et D disposent au total de 141 emplacements de stationnement répartis dans deux parkings souterrains, accessibles à partir de la rue du Fort Thüngen. Parmi ces 141 emplacements, onze sont destinés aux surfaces commerciales.

- Bâtiment F : Le bâtiment comprend treize appartements, ainsi que deux « townhouses », tous destinés à la vente. Le rez-de-chaussée accueillera une surface commerciale.
- Bâtiments G, H et I : Ces bâtiments comprennent au total 69 appartements, trois maisonnettes accessibles depuis la rue des Coquelicots, ainsi que huit « townhouses ». Les rez-de-chaussée des trois bâtiments accueilleront quatre surfaces commerciales.

Les quatre résidences F, G, H et I disposent au total de 107 emplacements de stationnement, aménagés dans deux parkings souterrains, accessibles à partir de la rue du Fort Thüngen.

Le bâtiment E est encore en phase d'étude de faisabilité.

II.3 Phasage du projet

Phasage des bâtiments A, B, C et D :

- Travaux terrassement/blindage : 1^{er} semestre 2024 – 2^e semestre 2024 ;
- Travaux gros-œuvre fermé, techniques spéciales, Tout Corps d'Etat : 1^{er} semestre 2024 – 1^{er} semestre 2028 ;
- Achèvement dernier bâtiment : fin 1^{er} semestre 2028.

Phasage des bâtiments F, G, H et I :

- Travaux de terrassement/blindage : 1^{er} semestre 2025 - 2^e semestre 2025 ;
- Travaux clé en main : 1^{er} semestre 2026 - 1^{er} semestre 2029 ;
- Achèvement dernier bâtiment : 1^{er} semestre 2029.

Phasage du bâtiment E

- Etudes : 1^{er} semestre 2025 - 1^{er} semestre 2028 ;
- Appel d'offres et adjudication : 2^e semestre 2028 ;
- Travaux : 1^{er} semestre 2029 à 1^{er} semestre 2032.

II.4 Coûts du projet

L'enveloppe budgétaire du présent projet de loi, arrondie au demi-million supérieur, est fixée à 103 500 000 d'euros.

III. Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 24 février 2026, le Conseil d'Etat n'émet pas de remarques quant au fond du projet de loi et se limite à formuler deux remarques d'ordre légistique.

IV. Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 19 février 2026, la Chambre de Commerce rappelle que la crise du logement constitue l'un des plus grands défis pour l'avenir du Grand-Duché et, dans ce contexte, salue l'engagement gouvernemental en faveur du logement abordable.

De même, la chambre professionnelle salue la localisation du projet « J.F. Kennedy Sud » le long d'un axe desservi par le tram et à proximité d'équipements et de services tels que des commerces et des infrastructures sportives ou culturelles, ce qui répond aux principes de la « ville du quart d'heure ». La Chambre de Commerce estime que l'emplacement du quartier permet de limiter la dépendance à l'automobile et favorise davantage la mobilité douce. En ce qui concerne l'aménagement du projet, la chambre professionnelle se félicite de l'intégration des cheminements piétons et cyclables ainsi que d'espaces non accessibles à la circulation.

Sur le plan environnemental, la chambre professionnelle salue les installations garantissant une gestion durable des ressources. Elle accueille favorablement le travail mené sur la valorisation des espaces verts, qui intègre la végétation existante aux aménagements prévus au sein et autour du projet.

Quant à la répartition des types de logements, la Chambre de Commerce préconise de privilégier la location abordable par rapport à la vente. En effet, la plupart des nouveaux arrivants semblent s'orienter vers la location plutôt que vers l'acquisition. Elle cite notamment l'exemple du projet « Cité militaire » à Diekirch, dont 91 pour cent des unités sont destinées à la location, ainsi que des appels à projets récents comme le « Jugendwunnen ».

Concernant le volet construction, la chambre professionnelle souligne l'importance d'intégrer le secteur privé au régime de la construction de logements abordables et à la gestion locative sociale, en complément des organismes sans but de lucre qui, seuls, ne peuvent pas tenir la cadence de construction abordable nécessaire à la sortie de crise.

Enfin, au niveau du financement du projet, la Chambre de Commerce constate une incohérence entre l'exposé des motifs et le PAP « J.F. Kennedy-Sud » pour la surface construite brute. En effet, l'exposé des motifs indique une surface construite brute inférieure à celle notée dans la fiche financière. Bien que la surface construite brute des bâtiments C, D et F soit calculée sur une base approximative de 12 000 m², la chambre professionnelle estime que l'écart constitue un volume non négligeable de 1 800 m² sur la totalité du projet. Elle estime qu'il convient de clarifier ce point, dans un souci de transparence et de traçabilité.

V. Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL)

Dans son avis transmis le 13 avril 2026, le SYVICOL n'émet pas d'observation particulière à l'endroit du projet de loi sous rubrique.

VI. Commentaire des articles

Article 1^{er}

Par la présente disposition, le Gouvernement est autorisé à participer par le biais d'une subvention au financement des travaux nécessaires à la construction de logements abordables du projet « J.F. Kennedy-Sud ». Ledit projet est réalisé par la SNHBM, société anonyme et promoteur public au sens de l'article 3 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

La participation financière est fixée conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial pour le logement abordable. Aux termes de cette loi, le Fonds spécial peut intervenir dans le financement de logements abordables au sens de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Le projet « J.F. Kennedy-Sud » a été déclaré d'intérêt général par le Gouvernement en conseil en sa séance du [...], conformément à l'article 2, paragraphe 5, de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial pour le logement abordable.

Dans son avis du 24 février 2026, le Conseil d'Etat constate que le commentaire des articles omet de préciser la date de la séance du Gouvernement en conseil au cours de laquelle le projet « J.F. Kennedy-Sud » a été déclaré d'intérêt général. Au vu des renseignements reçus, la Haute Corporation constate que ledit projet a été déclaré d'intérêt général par le Gouvernement en conseil en sa séance du 17 octobre 2025.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat propose de reformuler le paragraphe 1^{er} de la manière suivante :

« (1) Le Gouvernement est autorisé à participer au financement du développement de logements abordables du projet « J.F. Kennedy-Sud », sis au Kirchberg, Ville de

Luxembourg et déclaré d'intérêt général, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial pour le logement abordable. »

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat tient à signaler que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Société nationale des habitations à bon marché ».

La Commission fait siennes ces observations.

Article 2

Cette disposition détermine l'enveloppe budgétaire servant au financement des travaux nécessaires à la construction de logements abordables du projet « J.F. Kennedy-Sud ».

Cette enveloppe budgétaire est rattachée à l'indice semestriel des prix de la construction valable au mois d'avril 2025 (valeur 1.164,15). Cet article comporte en outre la clause usuelle d'adaptation des coûts à l'évolution de cet indice.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 24 février 2026. Il est adopté par la Commission dans la teneur gouvernementale initialement proposée.

Article 3

Cet article précise que les crédits budgétaires sont inscrits à la charge du Fonds spécial pour le logement abordable pour les dépenses relatives à la réalisation du projet de logements abordables « J.F. Kennedy-Sud ».

Le présent article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 24 février 2026. Il est adopté par la Commission dans la teneur gouvernementale initialement proposée.

Article 4

En raison de l'importance de la surface du site du projet « J.F. Kennedy-Sud », la réalisation effective des travaux, fournitures ou services sur ce site dépassera probablement la durée de dix exercices budgétaires.

Cet article ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 24 février 2026. Il est adopté par la Commission dans la teneur gouvernementale initialement proposée.

VII. Texte proposé par la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

Au vu des observations qui précèdent, la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit :

Projet de loi
autorisant l'Etat à participer au financement du développement de logements abordables du projet « J.F. Kennedy-Sud » au Kirchberg, Ville de Luxembourg

Art. 1^{er}. (1) Le Gouvernement est autorisé à participer au financement du développement de logements abordables du projet « J.F. Kennedy-Sud », sis au Kirchberg, Ville de Luxembourg et déclaré d'intérêt général, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial pour le logement abordable.

(2) Les travaux visés au paragraphe 1^{er} sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la Société nationale des habitations à bon marché, société anonyme.

Art. 2. Les dépenses engagées au titre des travaux visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, ne peuvent pas dépasser le montant de 103 500 000 euros. Ce montant correspond à la valeur 1.164,15 de l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2025. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice précité.

Art. 3. Les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, sont imputables sur les crédits du Fonds spécial pour le logement abordable.

Art. 4. Par dérogation à l'article 16, lettre b), de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, la durée des contrats et marchés relatifs aux travaux, fournitures et services à exécuter en vertu de la présente loi peut excéder dix exercices, y non compris celui au cours duquel ils ont été conclus.

Luxembourg, le 23 avril 2026

Le Président,
Gilles BAUM

Le Rapporteur,
Patrick GOLDSCHMIT