

N° 8656²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(19.2.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'autoriser l'État à utiliser les crédits du Fonds spécial pour le logement abordable en vue de financer les travaux nécessaires au développement de logements abordables dans le cadre du projet « J.F. Kennedy-Sud », déclaré d'intérêt général. Les travaux financés sont placés sous la maîtrise d'ouvrage de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM), pour la réalisation de 245 logements (incluant une part de 32,37% des lots réalisés pour le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg (FUAK). Le montant maximal des dépenses engagées par l'Etat pour 187 logements destinés à la SNHBM est fixé à 103.500.000 euros.

En bref

- La Chambre de Commerce approuve cette initiative qui vise à améliorer l'offre de logements abordables.
- Elle regrette toutefois une clé de répartition selon elle trop peu axée sur la location abordable en comparaison à des projets similaires, et au vu du besoin ressenti dans ce segment. Elle se questionne également sur la part réservée à la location dans les logements construits pour le compte du FUAK, l'exposé des motifs ne permettant pas de le déterminer, ainsi que sur certains aspects de la fiche financière.
- La Chambre de Commerce revendique finalement l'ouverture des régimes du logement abordable aux sociétés de droit privé, au vu de la cadence nécessaire de construction pour soulager la crise du logement.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

CONTEXTE

Le Projet « J.F. Kennedy-Sud » concerne la réalisation d'un quartier mixte sur le front sud de l'avenue J.F. Kennedy, entre la place de l'Europe et la rue des Coquelicots, au Kirchberg (Ville de Luxembourg). L'exposé des motifs précise que le Projet prévoit, à terme, 245 logements susceptibles d'accueillir environ 550 habitants. Il indique que la SNHBM est maître d'ouvrage pour l'ensemble des lots et que 32,37% des lots seront réalisés pour le FUAK et commercialisés par ce dernier.

Sur le plan urbanistique, le Projet opère une gradation des gabarits : un front bâti plus élevé avec un rez-de-chaussée actif (commerces et services) le long de l'avenue J.F. Kennedy, et des immeubles d'habitation de plus petite taille vers le quartier de Weimershof. L'organisation des volumes, des placettes et des cours intérieures vise, d'après l'exposé de motifs, une intégration urbaine douce et une meilleure porosité entre le plateau et les tissus résidentiels voisins.

Le phasage distingue :

- les bâtiments A, B, C et D avec des travaux commencés en 2024 jusqu’à la fin du premier semestre 2028 ;
- les bâtiments F, G, H, et I avec des travaux commencés en 2025 jusqu’au premier semestre 2029 ;
- et, enfin, le bâtiment E, encore en étude avec des travaux prévus entre 2029 et le premier semestre 2032.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Chambre de Commerce salue, dans la réalisation de ce projet, la matérialisation de l’engagement gouvernemental en faveur du logement abordable. Elle rappelle que la crise du logement, avec une progression continue des prix de l’immobilier et un déficit de construction de nouveaux logements aggravé ces dernières années, constitue l’un des plus grands défis pour l’avenir du Grand-Duché. Et ce, tant les effets sont préjudiciables pour l’attraction de nouveaux talents, la cohésion sociale et les perspectives de développement économique du pays.

La Chambre de Commerce salue la localisation du projet au Kirchberg, le long d’un axe structurant desservi par le tram et à proximité immédiate des équipements et services (commerces, institutions, sport, culture), ce qui répond pleinement aux principes de la « ville du quart d’heure » : les commodités du quotidien sont accessibles à pied ou en mobilité douce, et les liaisons sont assurées vers le centre-ville et l’aéroport dans des temps de parcours courts. La priorité donnée aux cheminements piétons et cyclables, ainsi que la libération de l’espace public par le stationnement en sous-sol sont également des atouts. La connectivité et le principe de mobilité durable sont de nature à renforcer l’attractivité et la fonctionnalité du quartier, tout en limitant la dépendance à l’automobile pour les trajets pendulaires.

La Chambre de Commerce considère positivement l’intégration de rez-de-chaussée actifs le long de l’avenue, participant au dynamisme économique de la zone et d’espaces partagés à l’échelle des îlots, qui eux favoriseront l’animation urbaine et la qualité d’usage. Ce sont au total 12 unités de surfaces commerciales qui sont prévues, réparties entre les bâtiments A à I, et cette mixité d’usage est accueillie positivement par la Chambre de Commerce.

La surface constructible brute (SCB) « logements » réalisée par la SNHBM atteint 37.146 m², dont 11.974 m² SCB dans les bâtiments G, H et I qui seront entièrement commercialisés par le FUAK, sans que le Projet ne précise la répartition vente versus location pour ce tiers de programme (environ 32,2% rapporté à la SCB logements totale). Du côté des 187 unités de logement SNHBM, 57,47% de la SCB est destinée à la location abordable et 42,53% à la vente abordable.

Ce profil de production, avec une part significative de ventes abordables et un segment FUAK non documenté quant au statut, pose question par rapport au profil optimal des logements qu’aurait pu accueillir le Projet. Il est exact que l’Etat ne prend en charge que 4.317.381 euros sur le segment « vente abordable » des logements SNHBM, et qu’aucun argent public n’est utilisé pour la partie destinée à une commercialisation par le FUAK. Toutefois, dans un contexte où les nouveaux arrivants ne s’orientent que rarement vers l’accession immédiate, la priorité devrait rester d’accroître l’offre locative abordable afin de fluidifier les parcours résidentiels et soutenir l’attractivité du marché du travail. Cette orientation rejoint les positions déjà formulées par la Chambre de Commerce, invitant les autorités à se focaliser sur les régimes de location pour augmenter très nettement l’offre de logements locatifs subventionnés¹. A titre comparatif, le projet de la « Cité Militaire » à Diekirch prévoyait pour ses 124 logements abordables un ratio de **91% de logements en location**, soit 113 logements contre à peine 11 logements en vente abordable.²

¹ Lien vers l’avis 5975RMX sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable sur le site de la Chambre de Commerce

² Lien vers l’avis 6357VAN sur le projet de loi n°8197 autorisant l’Etat à participer au financement du développement de logements abordables et d’un bâtiment à usage mixte du projet « Cité Militaire » à Diekirch sur le site de la Chambre de Commerce. L’exposé des motifs du projet de loi n°8197 avisé par la Chambre de Commerce confirmait d’ailleurs une volonté politique assumée reflétée dans la clé de répartition, en accord avec le précédent accord de coalition 2018-2023 tourné vers la dynamisation du « parc public de logements locatifs » (page 9).

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce salue le récent appel à projets « JugendWunnen »³, instrument ciblé visant à accroître l'offre de logements locatifs pour jeunes (18–26 ans) via les aides à la pierre et, le cas échéant, un accompagnement socio-éducatif, soit une utilisation ciblée des deniers publics au regard des besoins d'attractivité et d'autonomie résidentielle des jeunes.

En parallèle, conformément à ses positions antérieures, et alors que ce dispositif est comme celui du régime du logement abordable réservé aux bailleurs et promoteurs sociaux, la Chambre de Commerce réitère l'importance d'ouvrir pleinement au secteur privé le régime de construction de logements abordables et de gestion locative sociale. Et ce, afin de multiplier les projets par effet d'échelle, 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. Idéalement, cette intégration se ferait dans les mêmes conditions en matière de co-financement et participation par l'Etat, sous réserve d'introduire une distinction entre « logement social » et « logement abordable », dans un objectif de clarification des objectifs poursuivis⁴.

Concernant les caractéristiques environnementales du Projet

La Chambre de Commerce relève favorablement la qualité des aménités paysagères envisagées et la gestion durable des eaux (coulee verte, bassins de rétention, fossé végétalisé), ainsi que le faible impact environnemental du Projet au regard de sa localisation en l'absence d'incidences sur l'environnement.⁵ Elle se félicite également du travail porté sur la valorisation de la végétation existante, tout en améliorant les connexions entre les espaces verts avec les autres quartiers favorisant la désirabilité globale de cet espace de vie.

Sur le plan énergétique, le dossier mentionne l'objectif « NZEB » (Net zero energy building) pour les bâtiments en cohérence avec les exigences gouvernementales⁶. L'utilisation de panneaux photovoltaïques pour réduire la dépendance de « J.F. Kennedy-Sud » au réseau électrique est mentionnée, bien que peu précise sur les modalités employées (quel bâtiment, quel taux d'autoconsommation visé, etc.). La Chambre de Commerce salue toutefois la qualité générale du projet.

Concernant la fiche financière du Projet

La fiche financière explicite les postes pris en charge par le Fonds spécial pour le logement abordable. Les acquisitions d'assiettes et la prise en charge de la viabilisation s'élèvent à 17.085.525,07 euros pour 2022 (bâtiments A, B, C, D), 2.345.219,75 euros pour 2025 (bâtiment F) et 5.770.974,40 euros au plus tard en 2027 (bâtiment E), soit 25.201.719,22 euros. À cela s'ajoutent 2.000.000 euros estimés pour la location de terrains nécessaires à l'installation des chantiers, portant ce sous-total à 27.201.719,22 euros (ces postes étant imputables au Fonds spécial pour le logement abordable).

S'y ajoutent, conformément à la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, les participations de l'État sur les coûts de réalisation :

- 75% du prix de construction des logements destinés à la location ainsi que 75% des frais d'études qui y sont liés (taux légaux repris in extenso dans la fiche financière du PL) ;
- 50% des frais d'études pour les programmes destinés à la vente abordable (la construction de la vente n'est pas cofinancée, seuls les honoraires/études le sont à 50%) ; et
- pour le préfinancement, la prise en charge à 75% des charges d'intérêt : sur une ligne de crédit de 155.637.094 euros à 4%/an sur 8 ans (soit 6.225.484 euros d'intérêts bruts), la participation étatique s'établit à 4.669.113 euros.

Au vu de ces postes, la participation étatique totale calculée dans la fiche s'élève à 103.266.154 euros, arrondie à 103.500.000 euros (indexée sur l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2025 à la valeur 1.164,15, avec adaptation semestrielle). Ce chiffrage est repris dans les articles 2 et 3 du texte de loi et constitue l'enveloppe budgétaire globale du Projet.

³ Lien vers la présentation de l'Appel à projets « Jugendwunnen » sur le site du Ministère du Logement

⁴ Lien vers l'avis 6894TMT sur le projet de loi n°8535 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 sur le site de la Chambre de Commerce

⁵ Hormis la présence d'une haie qui devra être détruite et qui nécessitera une compensation, d'après l'exposé des motifs.

⁶ Lien vers le projet de règlement grand-ducal du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments

La Chambre de Commerce relève une incohérence apparente entre les SCB logement par bâtiment décrites dans l'exposé des motifs et la SCB logement totale de 37.146 m² du Plan d'aménagement Particulier (PAP) « J.F. Kennedy-Sud » reprise dans le tableau ayant servi de base au calcul de l'enveloppe budgétaire du Projet. En effet, l'exposé fait état de 11.385 m² pour les bâtiments A, B et E (logements en location), d'« environ 12.000 m² » pour les bâtiments C, D et F (logements en vente abordable), ainsi que de 11.974 m² pour les bâtiments G, H et I destinés au FUAK. L'addition de ces valeurs aboutit à une SCB logement de 35.359 m², qui ne correspond pas au total de 37.146 m² indiqué dans la fiche financière.

La Chambre de Commerce comprend que la mention « environ 12.000 m² » pour les bâtiments C, D et F renvoie à une estimation non définitive, mais s'interroge sur l'origine de l'écart, qui atteint près de 1.800 m², soit un volume non négligeable pour un projet de cette ampleur. Si la différence provient d'une SCB révisée pour ces bâtiments, il conviendrait qu'elle soit précisée explicitement dans les documents budgétaires, dans un souci de transparence, de traçabilité des hypothèses et de fiabilité de l'enveloppe financière.

Enfin, la Chambre de Commerce réitère sa demande⁷ formulée dans un projet de loi similaire de voir apparaître les recettes prévisionnelles liées aux loyers et aux ventes de logements abordables, qui permettraient davantage de rendre compte de la pertinence du Projet.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

⁷ Lien vers l'avis 6357VAN sur le projet de loi n°8197 autorisant l'Etat à participer au financement du développement de logements abordables et d'un bâtiment à usage mixte du projet « Cité Militaire » à Diekirch sur le site de la Chambre de Commerce