



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/45/2025

18 novembre 2025

Pacte logement avec les Communes

relatif au

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

Par lettre en date du 21 juillet 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 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.

L'objet du projet de loi sous avis

1. La loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0 a entraîné une refonte complète du Pacte Logement 1.0, qui s'était révélé mal conçu et inefficace dans son objectif d'inciter les communes à créer des logements.

2. Dans ce cadre, le Pacte Logement 2.0 prévoit des aides financières, accordées par le ministère du Logement, dont peuvent bénéficier les communes signataires afin de réaliser des projets et mesures concrets visant à atteindre les trois objectifs suivants :

- l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables ;
- la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant ;
- l'amélioration de la qualité résidentielle.

3. Afin de remédier à certaines problématiques apparues dans la mise en œuvre de la loi, voire de renforcer son effet incitatif, le projet de loi soumis pour avis propose plusieurs modifications ponctuelles.

Les commentaires de la Chambre des salariés

Article 1^{er} : Prolongation du Pacte Logement 2.0

4. L'article 1^{er} prévoit une prolongation de la durée du Pacte Logement 2.0 de quatre années supplémentaires, portant ainsi son échéance au 1^{er} décembre 2036, **prolongation que notre Chambre accueille favorablement.**

Article 6 : Introduction de trois nouvelles dotations en faveur des communes

5. Dans le cadre du **régime actuellement en vigueur**, les communes bénéficient des participations financières suivantes :

- **25.000 euros** pour chaque logement situé sur leur territoire dont l'acquisition ou la réalisation a bénéficié d'une participation financière sur la base d'une convention signée entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre, dans le cadre des aides prévues par la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;
- **2.500 euros** pour chaque logement situé sur leur territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale (GLS) ;

- **2.500 euros** pour chaque logement situé sur leur territoire et ayant été mis en location dans le cadre d'un bail abordable, conformément à la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

6. Le projet de loi propose d'introduire trois nouvelles participations financières afin de soutenir davantage les communes dans le développement et la création de logements abordables :

- **2.500 euros** pour chaque logement situé sur leur territoire, acquis par l'État auprès d'un promoteur privé (généralement sous forme d'une vente en état futur d'achèvement – VEFA), et destiné au logement abordable. Seuls les actes de vente signés à partir du 1er janvier 2024 seront pris en compte pour cette dotation ;
- **2.500 euros** pour chaque logement prévu dans une convention d'exécution d'un plan d'aménagement particulier (PAP) réalisant le développement d'une zone prioritaire d'habitation, telle que définie dans le cadre du plan directeur sectoriel logement ;
- **2.500 euros** pour chaque logement développé sur une dent creuse située sur leur territoire, à condition qu'une autorisation de construire ait été délivrée par la commune. Seules les dents creuses existant au 1er janvier 2022 seront prises en compte pour cette dotation.

7. Si notre Chambre ne s'oppose pas a priori à l'introduction de ces nouvelles participations financières, **elle tient toutefois à souligner qu'elles ne garantissent nullement la création de logements abordables supplémentaires** — contrairement à ce que laissent entendre les auteurs du projet de loi, qui affirment qu'il « *ressort clairement des nouvelles dotations proposées par le présent projet de loi que les communes sont soutenues davantage par le Ministre dans le développement et la création du logement abordable* ».

8. En réalité, **ces nouvelles dotations récompensent davantage l'effort fourni par d'autres acteurs**, tels que l'État, qui acquiert des logements dans des projets initiés par des promoteurs privés, ou des personnes privées mobilisant des dents creuses pour construire des logements destinés à la vente ou à la location sur le marché libre. Dans ces cas, **les communes peuvent bénéficier de participations financières sans nécessairement s'impliquer directement dans la création de logements abordables.**

9. Par ailleurs, les dotations reçues dans le cadre du Pacte logement ne sont pas conditionnées à un réinvestissement dans des projets de logement abordable, mais peuvent être utilisées à 100 % pour financer des infrastructures communales. Dans ce contexte, **ces nouvelles participations financières risquent de manquer leur objectif initial, à savoir stimuler réellement la création de logements abordables.**

10. Nous reviendrons sur cette critique fondamentale dans nos observations relatives à l'article 7.

Article 7 : Modification du champ d'affectation des participations financières de l'État

11. Le Pacte Logement 2.0 prévoit actuellement plusieurs catégories dans lesquelles les projets des communes financés grâce à l'enveloppe de l'État doivent s'inscrire :

1. Catégorie 1 : « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »
2. Catégorie 2 : « Cadre de vie et rénovation urbaine »
3. Catégorie 3 : « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »

Ces trois catégories sont assorties de **seuils différents** concernant la participation financière du Ministre :

- Pour les catégories 1 et 2, la participation financière ne peut pas dépasser cinquante pourcents de la dotation financière totale de la commune concernée ;

- Pour la catégorie 3, la commune doit obligatoirement réserver au moins vingt-cinq pourcents de sa dotation à cette catégorie.

12. Une des principales critiques de notre Chambre à l'encontre du Pacte Logement 2.0 dans sa version actuelle concerne précisément ces catégories et leurs seuils. En effet, un des grands défauts du Pacte Logement 1.0 résidait dans le fait que les participations financières n'étaient pas nécessairement investies dans la création de logements abordables. De ce fait, la majorité des communes les ont utilisées notamment pour financer des projets infrastructurels et des équipements collectifs.

13. Selon le Pacte Logement 1.0, l'enveloppe maximale des participations financières était calculée en fonction de la croissance démographique d'une commune. Or, cette approche s'est avérée inefficace et incapable de stimuler la réalisation des objectifs de ladite loi. **Ainsi, de nombreuses communes ont laissé le marché privé décider librement de la croissance démographique (évidemment avec leur accord administratif) et n'ont utilisé la participation financière de l'État que pour la construction d'infrastructures ou d'équipements collectifs.**

14. L'introduction des catégories précitées avec leurs seuils respectifs visait spécifiquement à contrer ces abus. Si notre Chambre a salué cette modification indispensable dans le cadre de la réforme du Pacte Logement, **nous avons néanmoins relevé son aspect peu ambitieux.** En effet, à l'exception des 25 % qui doivent obligatoirement être investis dans la catégorie « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales », le reste peut être réparti entre différents projets, notamment de nature infrastructurelle. On peut même facilement imaginer des cas théoriques dans lesquels aucune part de la participation financière ne serait dédiée spécifiquement au logement abordable, alors que la création de logements abordables constitue l'objectif principal de la loi.

15. Ainsi, parmi les 75 % dont les communes peuvent « librement » disposer, on pourrait par exemple investir 40 % dans différentes « infrastructures sportives et culturelles » (catégorie 1) et 35 % dans le « réaménagement d'espaces publics » (catégorie 2), sans que la moindre part ne soit utilisée pour l'acquisition ou la construction de logements abordables.

16. C'est pourquoi nous avons proposé dans notre avis de l'époque de fixer un pourcentage obligatoire à investir dans l'acquisition, la construction ou la rénovation de logements abordables, afin d'éviter que certaines communes consacrent une fois de plus l'intégralité des participations financières à des projets infrastructurels, reproduisant ainsi la situation du Pacte Logement 1.0.

17. Par conséquent, nous regrettons fortement que les auteurs du projet de loi sous avis proposent de « libéraliser » encore davantage le champ d'investissement des participations financières. En effet, « *en vue d'une simplification administrative et afin de donner plus de liberté et d'autonomie* » aux communes dans l'utilisation de leur participation financière, **il est proposé de supprimer purement et simplement ces trois catégories ainsi que leurs pourcentages minimum et maximum respectifs de l'enveloppe financière totale.** Les communes seraient alors libres de répartir leur participation financière comme elles le souhaitent, à condition que les projets poursuivent les objectifs de la loi définis à l'article 1^{er} :

- augmenter l'offre de logements abordables et durables ;
- mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ;
- améliorer la qualité résidentielle.

18. Si ce changement permettrait d'investir 100 % des participations dans le logement abordable, ce qui serait évidemment à saluer, **il pourrait tout aussi bien conduire à ce qu'aucune part des participations ne soit investie dans ce secteur, sapant ainsi l'objectif central de la loi.** À nos yeux, cette modification risque de faire répéter les erreurs commises par le passé dans le cadre du Pacte Logement 1.0.

19. Par conséquent, nous ne pouvons soutenir ce changement et demandons au contraire qu'une large majorité des participations financières accordées aux communes dans le cadre du Pacte Logement soit effectivement et obligatoirement investie dans la création ou la rénovation de logements abordables publics.

Considérations générales de la Chambre des salariés

20. Étant donné l'urgence et l'imminence de la crise du droit au logement, une multiplication des investissements publics dans la création de logements abordables est inévitable.

21. La CSL souhaite rappeler que **les communes devraient jouer un rôle nettement plus important** dans la création de logements abordables, élément clé dans la lutte contre cette crise. Par conséquent, nous soutenons, a priori, la mise en œuvre de mesures étatiques visant à renforcer l'engagement des communes dans cet effort sociétal.

22. Toutefois, nous constatons que **la participation** au Pacte Logement 2.0, ainsi que, de manière générale, la réalisation de logements abordables, **demeure entièrement facultative pour les communes**. Or, au vu de l'ampleur de la crise du logement au Luxembourg — qui menace non seulement le droit au logement, mais aussi la cohésion sociale et le développement économique du pays — **notre Chambre estime que toutes les communes devraient être tenues de participer à cet effort collectif.**

23. Étant donné que de nombreuses communes continuent de refuser de s'y engager, en dépit des incitations financières conséquentes offertes par l'État, nous considérons qu'il est désormais nécessaire de rendre leur participation obligatoire.

24. Dans ce contexte, nous proposons également de publier régulièrement des statistiques transparentes sur le nombre de logements abordables créés par commune (en valeur absolue et rapporté au nombre d'habitants), afin de rendre visible le degré d'engagement — ou de refus d'engagement — des différentes communes dans la lutte contre la crise du logement.

25. Au-delà de cela, vu le sous-développement chronique du logement abordable au Luxembourg, **la part du logement abordable dans le total des nouveaux logements achevés devrait désormais être fortement augmentée.** En plus de la mobilisation massive de fonds publics, si nécessaire grâce au recours à des emprunts obligataires, certains autres instruments doivent être adaptés à l'envergure du défi actuel.

26. En effet, dans le cadre de la réforme du Pacte Logement en 2021, la modification de l'article 29 bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain figurait parmi les aspects les plus importants.

27. Cet article 29bis prévoit actuellement que :

- Les PAP NQ prévoyant 10 logements ou plus, exécutant une zone classée « HAB » ou « MIX » suite à une procédure d'adoption du PAG entamée à partir du 18 février 2022, doivent réserver 20 % de la surface construite brute dédiée au logement à la réalisation de logements abordables ;
- Les PAP NQ prévoyant 10 logements ou plus, exécutant une zone prioritaire du plan directeur sectoriel « logement », doivent réserver 30 % de la surface construite brute dédiée au logement à la réalisation de logements abordables.

28. À nos yeux, ces taux sont largement insuffisants face à l'envergure du défi. Tout d'abord, nous sommes d'avis que, **pour les terrains reclassés en zones dédiées prioritairement à l'habitation, la part de la surface construite brute qui doit être dédiée au logement abordable devrait être fortement majorée.** Cette adaptation est non seulement indispensable pour accélérer la création d'un parc résidentiel abordable d'une masse critique, mais elle est également tout à fait raisonnable au regard de la plus-value induite par le reclassement du terrain.

29. En effet, face aux plus-values excessives qu'un tel reclassement procure aux propriétaires ou promoteurs immobiliers, l'adoption de taux largement plus élevés, voire un plafonnement légal du prix du foncier reclassé et destiné au logement abordable, serait tout à fait justifiée. Dans ce contexte, nous tenons à citer l'exemple de la commune de Vienne, où les deux tiers de la surface d'une zone reclassée doivent être dédiés au logement subventionné, y compris avec un plafonnement relatif du prix du foncier.

30. En ce qui concerne les zones prioritaires du plan directeur sectoriel « logement », nous estimons que le taux de 30 % demeure également largement insuffisant.

31. Afin de lutter de manière ambitieuse et dans les meilleurs délais contre le déséquilibre entre logement du marché privé et logement subventionné, notre Chambre demande une augmentation conséquente des taux prévus par l'article 29bis précité.

Conclusion

32. La Chambre des salariés (CSL) accueille favorablement certaines mesures proposées dans le projet de loi soumis à avis, notamment la prolongation du Pacte Logement 2.0 ainsi que l'introduction de nouvelles participations financières accessibles aux communes participantes.

33. Toutefois, nous tenons à souligner que ces nouvelles participations financières ne garantissent nullement la création de logements abordables supplémentaires. En effet, ces dotations récompensent davantage les efforts d'autres acteurs, tels que l'État, qui acquiert des logements dans des projets initiés par des promoteurs privés, ou des particuliers mobilisant des dents creuses pour construire des logements destinés à la vente ou à la location sur le marché libre. Quant aux communes, elles ne sont pas nécessairement tenues de s'impliquer directement dans la création de logements abordables, étant donné le champ d'investissement relativement large fixé pour les participations financières.

34. En effet, nous regrettons fortement que les auteurs du projet de loi proposent de libéraliser encore davantage ce champ d'investissement, ce qui risque de diluer l'objectif central du Pacte Logement, à savoir : la création effective de logements abordables. Une telle modification permettrait théoriquement à une commune de ne consacrer aucune part des participations financières au logement abordable, sapant ainsi la finalité même de la loi. À nos yeux, cette orientation risque de reproduire les erreurs observées dans le cadre du Pacte Logement 1.0.

35. Par conséquent, nous ne pouvons soutenir ce changement et demandons, au contraire, qu'une large majorité des participations financières accordées aux communes dans le cadre du Pacte Logement soit effectivement et obligatoirement investie dans la création ou la rénovation de logements abordables publics.

36. De manière générale, étant donné l'urgence et l'imminence de la crise du droit au logement, nous appelons à une augmentation significative des investissements publics dans la création de logements abordables. Dans ce contexte, nous regrettons que la participation au Pacte Logement 2.0 — et plus largement la réalisation de logements abordables — demeure entièrement facultative pour les communes. Or, face à l'ampleur de la crise du logement au Luxembourg — qui menace non seulement le droit au logement, mais aussi la cohésion sociale et le développement économique du

pays —, notre Chambre estime que toutes les communes devraient être tenues de participer à cet effort collectif.

37. Par ailleurs, nous demandons que l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain, tel que modifié dans le cadre de la réforme du Pacte Logement en 2021, soit renforcé par une augmentation significative des taux de surface construite brute devant être dédiée au logement abordable dans le cadre d'un PAP NQ prévoyant 10 logements ou plus, et concernant une zone classée «HAB» ou «MIX» suite à une procédure d'adoption du PAG entamée à partir du 18 février 2022. Cette majoration est non seulement indispensable pour accélérer la création d'un parc résidentiel abordable d'une masse critique, mais également tout à fait raisonnable au regard de la plus-value générée par le reclassement du terrain.

38. Enfin, en ce qui concerne les zones prioritaires du plan directeur sectoriel « logement », nous considérons que le taux actuel de 30 % demeure largement insuffisant.

39. Ainsi, tout en soutenant l'intention générale du projet de loi, la Chambre des salariés appelle à des ajustements ambitieux et contraignants du Pacte Logement 2.0 afin de répondre de manière plus efficace aux défis majeurs de la crise du droit au logement.

Luxembourg, le 18 novembre 2025

Pour la Chambre des salariés,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann'.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back'.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.