

Luxembourg, le 20 novembre 2025

Objet : Projet de loi n°8589¹ 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. (6934TMT)**

*Saisine : Ministre du Logement de l'Aménagement du territoire
(25 juillet 2025)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de simplifier le dispositif du Pacte logement 2.0 conclu entre l'État et les communes, en vue d'accroître l'offre de logements abordables et durables, de mobiliser le foncier existant. Il s'inscrit dans une logique de soutien accru aux communes et de simplification administrative du cadre existant.

En bref

- La Chambre de Commerce appelle à une refonte coordonnée de la loi modifiée du 30 juillet 2021, dont la lecture est devenue complexe après plusieurs modifications successives.
- Elle insiste sur la nécessité de rendre l'outil de suivi du bilan annuel pleinement fonctionnel et harmonisé, afin d'éviter toute surcharge administrative pour les communes.
- Elle recommande de clarifier la définition et le déclenchement de la dotation « dent creuse », en la liant à la réalisation effective des logements.
- Elle souligne l'importance d'assurer la cohérence du nouvel article 29bis et la soutenabilité du Fonds spécial de soutien au développement du logement, afin de garantir la viabilité financière du dispositif à long terme et garantir la sécurité juridique.
- 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.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (ci-après la « Loi »), en simplifiant et renforçant le cadre existant et en proposant une extension et une diversification des dotations financières attribuées par l'État aux communes. Les objectifs poursuivis sont d'accroître l'offre de logements abordables et durables, de mobiliser le foncier et le potentiel résidentiel existants.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Projet introduit plusieurs modifications principales.

Premièrement, la suppression des trois catégories de projets prévues par la Loi (acquisition, cadre de vie, ressources humaines) ainsi que des seuils financiers associés (25% minimum pour la catégorie 3 et 50% maximum pour les catégories 1 et 2). L'objectif est d'offrir davantage de flexibilité aux communes dans l'utilisation de leur dotation et de réduire les charges administratives susceptibles de freiner les investissements.

Deuxièmement, l'introduction d'un bilan annuel obligatoire, établi par les communes avec l'appui du conseiller logement. Ce bilan devient l'outil central de suivi du Pacte logement, permettant au ministre ayant le logement dans ses attributions de contrôler l'utilisation des participations financières, et remplace ainsi la validation préalable des projets par l'État.

Troisièmement, l'extension et la diversification des dotations financières attribuées par l'État, désormais versées sous forme de participations financières annuelles conditionnées à la transmission du bilan communal. Les principales dotations prévues sont les suivantes :

- 25.000 euros pour tout logement abordable situé sur le territoire communal ayant fait l'objet d'une convention de financement signée entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre ayant le logement dans ses attributions, dans le cadre de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;
- 2.500 euros pour chaque logement affecté au régime de la gestion locative sociale ou mis en location abordable ;
- 2.500 euros pour chaque logement acquis par l'État, notamment dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), et affecté au logement abordable ;
- 2.500 euros pour chaque logement prévu dans la convention d'exécution d'une zone prioritaire d'habitation (ZPH) issue du plan directeur sectoriel Logement (PSL) ;
- 2.500 euros pour chaque logement réalisé dans le cadre du développement d'une « dent creuse² », existant au 1^{er} janvier 2022 et ayant fait l'objet d'une autorisation de construire.

Quatrièmement, le Projet introduit un encouragement spécifique pour les ZPH et les dents creuses : les premières visent à favoriser la construction dans les zones déjà urbanisées et bien desservies, contribuant à la dynamisation urbaine et à la mixité, tandis que les secondes poursuivent un objectif de densification du bâti existant, en limitant l'étalement urbain et en optimisant l'usage du sol et des infrastructures existantes.

² Définition telle que présentée dans le Projet : « Est considérée comme « dent creuse » tout terrain non bâti ou partiellement bâti situé à l'intérieur d'une zone déjà urbanisée, qui peut être utilisé pour une construction future, en vertu des règles de construction existantes, et qui nécessite uniquement une autorisation de construire et dont le terrain est viabilisé conformément à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».

Enfin, le Projet prévoit une prolongation de la durée du Pacte logement jusqu'au 31 décembre 2036, afin d'assurer la continuité du dispositif et de stabiliser le cadre d'action des communes à long terme.

De manière générale, la Chambre de Commerce accueille favorablement le Projet dans la mesure où il vise à simplifier les procédures administratives et à renforcer le soutien financier de l'État aux communes. Ces ajustements répondent à un besoin réel de flexibilité dans la mise en œuvre du Pacte logement.

Toutefois, la Chambre de Commerce estime que la Loi, déjà modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption, souffre d'une lisibilité limitée. La multiplication des renvois internes et externes, l'abondance de dates et la longueur des phrases rendent la lecture du texte et de ses modifications complexe pour les acteurs concernés. Une refonte ou une consolidation coordonnée de la Loi pourrait être envisagée afin d'améliorer sa compréhension et son accessibilité juridique.

La Chambre de Commerce salue la suppression des trois catégories initialement prévues par la Loi et des seuils budgétaires contraignants. Cette mesure permettra une plus grande liberté d'affectation des moyens financiers et une simplification des démarches administratives pour les communes, lesquelles pourront investir en fonction de leurs priorités locales.

La suppression des catégories rend toutefois essentiel le nouveau bilan annuel communal, désormais obligatoire et établi avec l'appui du conseiller logement. Ce bilan devient l'outil de pilotage central du Pacte logement, garantissant la transparence sur l'utilisation des fonds et l'évaluation des actions communales. La Chambre de Commerce recommande que l'État veille à ce que l'outil informatique mis à disposition des communes pour la transmission de ce bilan soit opérationnel, ergonomique et harmonisé à l'échelle nationale, afin d'éviter de recréer des lourdeurs administratives que la réforme cherche précisément à supprimer.

Concernant les nouvelles dotations, elles traduisent un soutien financier accru de l'État aux communes, mais la Chambre de Commerce souligne la nécessité de garantir une cohérence entre les différents régimes d'aides (Pacte logement, loi sur le logement abordable, Fonds spécial de soutien au développement du logement³, etc.), afin d'éviter les chevauchements et complexités comptables.

L'introduction de dotations spécifiques pour les ZPH et les « dents creuses » va dans le sens d'une politique de densification urbaine raisonnée et d'une optimisation du foncier existant. Les ZPH constituent un levier important pour orienter le développement vers des zones déjà urbanisées et proches des infrastructures, limitant ainsi l'étalement urbain. Les « dents creuses », quant à elles, permettent de mobiliser des terrains enclavés ou sous-utilisés au sein du tissu urbain, contribuant à la revitalisation des centres communaux.

La Chambre de Commerce estime cependant que plusieurs précisions s'imposent :

- Le déclencheur de la dotation actuellement fixé à la délivrance d'un permis de construire pourrait conduire à octroyer des montants pour des projets non réalisés (recours, annulation, abandon). Il serait préférable de lier le versement à la réalisation effective du logement ou à son occupation.
- La définition de la « dent creuse » devrait être clarifiée et intégrée dans la section des définitions (article 2 de la loi). Elle devrait préciser sa distinction par rapport au « potentiel foncier » et

³ Le **Fonds spécial de soutien au développement du logement** est un fonds étatique, alimenté principalement par des dotations budgétaires de l'État, qui finance les aides publiques en matière de logement, notamment les subventions à la création de logements abordables, les acquisitions publiques de logements (y compris en VEFA) et les participations financières versées aux communes dans le cadre du Pacte logement.

permettre de tenir compte des cas de lotissements où plusieurs logements sont issus d'un même terrain.

De plus, le Projet introduit un nouvel article 29bis dans la loi modifiée de 2004 relative à l'aménagement communal. Celui-ci rend obligatoire la réservation d'une part de logements abordables dans tout plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier » :

- 10% pour les projets entre 10 et 25 logements ;
- 15% pour les projets de plus de 25 logements ;
- En cas de reclassement de terrains (par exemple, d'une zone agricole vers une zone d'habitation) :
 - 20% si le projet prévoit plus de 25 logements ;
 - 15% entre 10 et 25 logements ;
 - 10% entre 5 et 9 logements.

Ces quotas visent à garantir une présence systématique de logements abordables dans les nouveaux développements. Toutefois, plusieurs incertitudes subsistent.

Le Projet prévoit, qu'en contrepartie de la cession de fonds à la commune, le degré d'utilisation du sol (DLU) applicable au PAP est augmenté de 10% sans nécessiter de modification du plan d'aménagement général (PAG). Toutefois, le Ministère du Logement indique sur son site que la DLU ne s'appliquerait pas aux logements abordables, une disposition non mentionnée dans le Projet. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de clarifier ce point pour éviter toute contradiction et donc une incertitude juridique.

Par ailleurs, les conventions d'exécution devront désormais inclure les plans détaillés des logements et un cahier des charges technique, ce qui impose une préparation plus avancée des projets au moment de la signature. Cette exigence pourrait retarder certaines opérations, sauf à autoriser la conclusion d'une convention spécifique distincte pour la cession des logements abordables. Enfin, aucune autorisation de construire ne pourra être délivrée tant que ces conventions ne sont pas signées ou approuvées par le ministre ayant le logement dans ses attributions. Ceci impose une coordination rigoureuse entre promoteurs, communes et État.

Ces contraintes méritent d'être anticipées par les communes et les promoteurs afin d'éviter des retards dans la mise en œuvre des projets.

Concernant la fiche financière jointe au Projet, le coût global du dispositif sur la période 2027 à 2036 est estimé entre 290 et 340 millions d'euros, montant qui comprend à la fois les nouvelles dotations prévues par le Projet et le solde des dotations non encore versées depuis 2021, estimé à environ 68,4 millions d'euros. Ce total reflète la volonté du Gouvernement de renforcer l'incitation financière auprès des communes, tout en consolidant le financement du Pacte logement sur une base pluriannuelle.

La charge budgétaire principale provient de la dotation de 25.000 euros par logement abordable bénéficiant d'une aide étatique, qui représente à elle seule près des deux tiers du coût total projeté. Les autres dotations, à savoir celles liées à la gestion locative sociale, aux logements acquis par l'État, aux logements réalisés dans le cadre des ZPH ou encore dans les « dents creuses », demeurent plus marginales, mais contribuent à la diversification du soutien financier aux

communes. Ces montants reposent toutefois sur des hypothèses de rythme de construction et de mobilisation foncière qui comportent un degré élevé d'incertitude.

Les dotations seront versées annuellement, au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de la signature des conventions, à condition que la commune ait transmis son bilan annuel. Le dispositif est intégralement financé par le Fonds spécial de soutien au développement du logement, dont la capacité à absorber la hausse des engagements dépendra de l'évolution future de ses recettes et des autres politiques de logement en cours. Le Gouvernement indique expressément que ces chiffres ne constituent pas des prévisions fermes, mais un ordre de grandeur destiné à éclairer les travaux parlementaires.

La Chambre de Commerce estime que cette réforme traduit un engagement budgétaire significatif en faveur du logement abordable, ce qu'elle salue. Cependant, elle souligne la nécessité de garantir la soutenabilité du Fonds spécial de soutien au développement du logement et de suivre de manière pluriannuelle les dépenses effectives. Il conviendra également de veiller à ce que les conditions de déclenchement des dotations (notamment pour les « dents creuses ») soient strictement liées à la réalisation effective des projets, afin d'éviter tout effet d'aubaine. Par ailleurs, la coordination entre les différents régimes d'aides, Pacte logement, loi du 7 août 2023 sur le logement abordable, VEFA publiques, et programmes ZPH, devra être assurée pour garantir la cohérence d'ensemble et éviter les chevauchements de financements.

Commentaire des articles

Concernant l'article 4 du Projet

Une erreur de référence légistique est relevée : la modification devrait viser le point b) du paragraphe 3 de l'article 6, et non celui du paragraphe 2. Cette correction technique devra être effectuée afin d'éviter toute ambiguïté.

Concernant l'article 5 du Projet

La création d'un article distinct consacré au bilan annuel est saluée. Celui-ci permettra un meilleur suivi des projets communaux et une plus grande transparence dans l'utilisation des participations financières. Ce point n'appelle pas de remarque de fond, sous réserve que l'outil informatique prévu soit prêt et uniformisé avant l'entrée en vigueur de la mesure.

Concernant l'article 6 du Projet

Cet article suscite plusieurs observations :

1. Condition de déclenchement de la dotation : la dotation de 2.500 euros par logement est aujourd'hui conditionnée à la délivrance d'une autorisation de construire. Cette approche pose problème : un permis peut ne jamais être mis en œuvre, faire l'objet d'un recours ou être retiré. Il serait préférable de conditionner la dotation à la réalisation effective du projet ou encore à l'enregistrement des premiers habitants dans le logement concerné.
2. Définition de la « dent creuse » : la définition introduite dans le Projet gagnerait à être :
 - intégrée à l'article 2 de la loi (définitions générales), pour une meilleure cohérence ;
 - clarifiée, car la distinction avec la notion existante de « potentiel foncier » n'est pas évidente.

La « dent creuse » semble être un sous-ensemble du potentiel foncier, ce qui devrait être explicitement précisé.

3. Cas de lotissements et division cadastrale : le Projet ne couvre pas les situations où la création de plusieurs logements nécessite un lotissement préalable. Il conviendrait de préciser que plusieurs dotations peuvent être octroyées lorsqu'une même « dent creuse », après division, permet la construction de plusieurs unités.
4. Référence aux règles applicables : l'expression « règles de construction existantes » est jugée trop restrictive. Il serait plus approprié de viser « toutes les prescriptions en vigueur sur le terrain concerné », incluant :
 - le PAG (plan d'aménagement général),
 - le PAP (plan d'aménagement particulier),
 - le RBVS (règlement sur les bâtisses), ainsi que
 - les instruments supérieurs comme les plans directeurs sectoriels ou les plans d'occupation du sol.

* * *

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.

TMT/DJI