

Luxembourg, le 19 mars 2025

Objet : Projet de loi n°8481¹ modifiant :

1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. (6797BLE)

*Saisine : Ministre des Affaires intérieures
(24 janvier 2025)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'apporter des modifications à l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (ci-après la « Loi ») concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Les modifications proposées visent principalement à remédier aux potentielles difficultés pouvant ralentir la construction de logements abordables.

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'harmonisation des seuils à dédier au logement abordable.
- Néanmoins, elle estime que les PAP NQ plus petits seront pénalisés par cette harmonisation et demande plutôt une homogénéisation des seuils pour les PAP NQ couvrant des fonds reclassés.
- Elle approuve l'intention de restreindre le degré d'utilisation du sol pour la construction de logements abordables qui apparaissent trop grands et ne pas correspondre à la demande du marché.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

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

Considérations générales

Le nombre de logements abordables demeure insuffisant au Luxembourg. Le Projet vise donc à apporter des adaptations à la Loi afin de remédier aux problématiques rencontrées lors de la création de logements abordables.

Tout d'abord, le Projet propose d'harmoniser les seuils de la surface à dédier au logement abordable. Les fonds réservés, ou bien des logements entiers au coût de réalisation, sont cédés, sans bénéficier d'une contrepartie financière de la part des promoteurs sociaux, de l'Etat ou de la commune. Pour compenser cette cession, le degré d'utilisation du sol prévu par le Plan d'aménagement général (ci-après « PAG ») pour le Plan d'aménagement particulier nouveau quartier (ci-après « PAP NQ ») est augmenté de l'ordre de 10%. En fonction du nombre de logements prévus pour un PAP NQ, un certain pourcentage de la surface construite brute maximale est dédié à la construction de logements abordables. Actuellement, pour les terrains situés en zone constructible, il est requis de construire 10% de logements abordables pour un PAP comprenant de 10 à 25 logements, et 15 % pour un PAP de plus de 25 logements. Pour les terrains nouvellement classés en zone constructible selon le PAG, un PAP de 5 à 9 logements doit inclure 10% de logements abordables. Un PAP de 10 à 25 logements doit prévoir 15% de logements abordables, et pour les PAP de plus de 25 logements, le seuil augmente à 20%.

Le Projet prévoit que *« pour chaque plan d'aménagement particulier « Nouveau quartier » qui couvre des fonds classés en zone d'habitation ou en zone mixte et prévoit un nombre de logements supérieur ou égal à 10 unités, au moins 15 pour cent de la surface construite brute maximale à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements abordables. »* Pour ce qui est des PAP NQ situés dans une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte destinés à être reclassés en une zone d'habitation ou en zone mixte, la part de la surface construite brute pour la réalisation de logements abordables est fixée à 20%. Par ailleurs, concernant les règles applicables pour les zones prioritaires désignées par le plan directeur sectoriel « logement », il est prévu, par exception à l'article 29bis, que pour chaque PAP NQ comprenant 10 logements ou plus et concernant une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement pour le logement, au moins 30% de la surface construite maximale brute est dédié au logement abordable.

	Situation actuelle	Situation selon le Projet
Terrains actuellement classés en zone constructible	PAP de 10 à 25 logements : 10% de logements abordables PAP supérieur à 25 logements : 15% de logements abordables	PAP à partir de 10 logements : 15% de logements abordables
Terrains nouvellement classés en zone constructible	PAP de 5 à 9 logements : 10% de logements abordables PAP de 10 à 25 logements : 15% de logements abordables PAP supérieur à 25 logements : 20% de logements abordables	PAP à partir de 10 logements : 20% de logements abordables
Zones prioritaires d'habitation désignées par le plan sectoriel « logement »	PAP à partir de 25 logements : 30% de logements abordables	PAP à partir de 10 logements : 30% de logements abordables

Source : tableau Chambre de Commerce

La présence de seuils différents incitait parfois les initiateurs des PAP NQ à prévoir un nombre de logements inférieur à celui qui était admissible.

Si la Chambre de Commerce salue l'harmonisation prévue, elle s'interroge sur la volonté de le faire uniquement pour les PAP NQ couvrant des fonds reclassés. Pour les autres PAP NQ sur des zones déjà prévues pour le logement, ne créer qu'une seule catégorie de PAP, semble pénaliser les petits PAP pour lesquels il faudra réaliser systématiquement un logement abordable supplémentaire. La disparition systématique de la catégorie de 10 à 25 logements pénalise les petits PAP NQ donc encore plus.

Dans un deuxième temps, le Projet prévoit également une meilleure prise en compte des surfaces des logements abordables. Actuellement, l'augmentation du degré d'utilisation du sol est de 10% telle que prévue par l'article 29bis de la Loi. Ladite augmentation est faite à la fois par une hausse du coefficient d'utilisation du sol (ci-après « CUS »), du coefficient d'occupation du sol (ci-après « COS »), du coefficient de scellement du sol (ci-après « CSS ») ainsi que de la densité de logement (ci-après « DL »). D'après le Projet, l'écart entre le CUS et le DL dans les PAG demeure trop bas, ce qui mène finalement à réaliser des logements abordables trop grands par rapport à la demande du marché. Ce phénomène est davantage exacerbé avec l'application de l'article 29bis de la Loi. Afin de contrer cette problématique, il est proposé de limiter l'augmentation du degré d'utilisation du sol prévu par l'article 29bis de la Loi aux seuls CUS, COS et CSS et d'exclure de l'équation la DL de l'équation afin d'éviter la création de logements avec des surfaces habitables trop importantes.

Selon les auteurs du Projet, l'application de ces nouveaux seuils permettra non seulement de réaliser des logements abordables plus adaptés à la demande du marché, mais également de réaliser des logements supplémentaires. Les auteurs estiment que quelques 9.300 logements supplémentaires, dont 3.600 abordables, pourront être réalisés dans les zones PAP NQ non couvertes par des zones d'aménagement différé (ci-après « ZAD »). Si on ajoute également les ZAD, le total de logements supplémentaires s'élève à 14.600 logements, dont environ 5.600 logements abordables. Au total, cela permet une augmentation d'environ 7% du nombre de logements en faveur du promoteur et donc une réduction de la taille moyenne du même ordre. La Chambre de Commerce salue ce potentiel supplémentaire.

Lesdites dispositions entreront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2026, de sorte à laisser aux acteurs le temps nécessaire pour s'adapter

Enfin, le Projet prévoit de limiter le nombre d'emplacements de stationnement à un emplacement par logement abordable, tout en laissant aux communes l'option de pouvoir déroger aux critères de détermination des emplacements de stationnement définis par le PAG dans le cadre du PAP NQ.

* * *

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 commentaires.

BLE/DJI