



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/11/2025

4 mars 2025

Simplification administrative - logement

relatif aux

Projet de loi 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 (dossier parlementaire n° 8481, n° CE/SCL 62.039)

Par lettre en date du 23 janvier 2025, Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

L'objet du projet de loi sous avis

1. Ce projet de loi vise en première ligne une modification de l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « la loi de 2004 »).

2. Cet article 29bis, tel qu'issu du Pacte logement 2.0 introduit par le gouvernement précédent par le biais de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (ci-après « la loi Pacte Logement 2.0 »), prévoit que pour chaque nouveau plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (« PAP NQ »), un certain pourcentage de la surface construite brute destinée au logement doit être réservé au logement abordable. Le foncier en relation avec ces logements est cédé à titre gratuit à la commune ou à l'Etat. En contrepartie, le degré d'utilisation du sol destiné au logement est augmenté de 10% par rapport au plan d'aménagement général (« PAG ») en vigueur.

3. Selon les auteurs, les modifications proposées reflètent la volonté du nouveau gouvernement de continuer à encourager, tel que prévu par l'accord de coalition 2023-2028, la création systématique de logements abordables.

4. En effet, l'accord de coalition stipule que *« le Gouvernement évaluera par conséquent en détail ces nouveaux mécanismes institués par le Pacte Logement 2.0, ainsi que les effets de celui-ci sur la création de nouveaux logements. Une solution sera recherchée afin de répondre à la problématique de l'augmentation du potentiel constructible précitée et le cadre légal sera, le cas échéant, adapté ».*

5. Ainsi, le projet sous avis propose plusieurs modifications à la loi de 2004 afin de tenir compte de l'expérience acquise lors de l'application de l'article 29bis.

6. Avant de passer à nos commentaires sur les différentes modifications proposées, nous tenons tout d'abord à souligner que nous sommes convaincus que la promotion de logements abordables, dont en priorité les logements locatifs, est la clé de voûte d'une lutte soutenable contre la crise du logement et nous nous réjouissons que ce point de vue semble faire de plus en plus l'unanimité parmi les différents partis politiques. C'est pourquoi notre Chambre a demandé à plusieurs reprises une forte augmentation des investissements publics dans la création d'un parc de logements abordables, qui devrait atteindre à terme une masse critique suffisante pour influencer l'évolution des prix et des loyers sur le marché privé, tout en offrant une véritable alternative à une partie toujours croissante de la population.

7. Logiquement, la CSL a salué les modifications apportées par la loi Pacte Logement 2.0 à la loi de 2004. Cependant, notre Chambre a exprimé à l'époque plusieurs critiques ponctuelles, principalement axées sur le manque d'ambition de la réforme qui, selon nous, proposait des pourcentages de logements abordables insuffisants pour atteindre une masse critique, d'autant plus que le logement abordable est toujours chroniquement sous-développé au Luxembourg.

Les commentaires de la Chambre des salariés

L'harmonisation des seuils prévus à l'article 29bis

8. La quote-part de la surface construite brute à dédier à la réalisation de logements abordables dans un PAP NQ varie en fonction de l'envergure (du nombre de logements) du PAP. Ainsi, l'article 29bis actuellement en vigueur prévoit les taux suivants : au moins 10% pour les PAP NQ avec un nombre de logements entre 10 et 25 unités, au moins 15% pour les PAP NQ avec un nombre de logements supérieur à 25 unités, voire certains autres seuils lorsque le PAP NQ couvre des terrains reclassés par une modification du PAG d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou une zone mixte dans l'une de ces zones.

9. Selon les auteurs du projet sous avis, « ces différents seuils ont pu inciter certains propriétaires ou initiateurs de PAP NQ à prévoir un nombre d'unités de logement inférieur à celui qui aurait été admissible et réalisable sur les terrains concernés afin de ne pas se soumettre au mécanisme de l'article 29bis ».

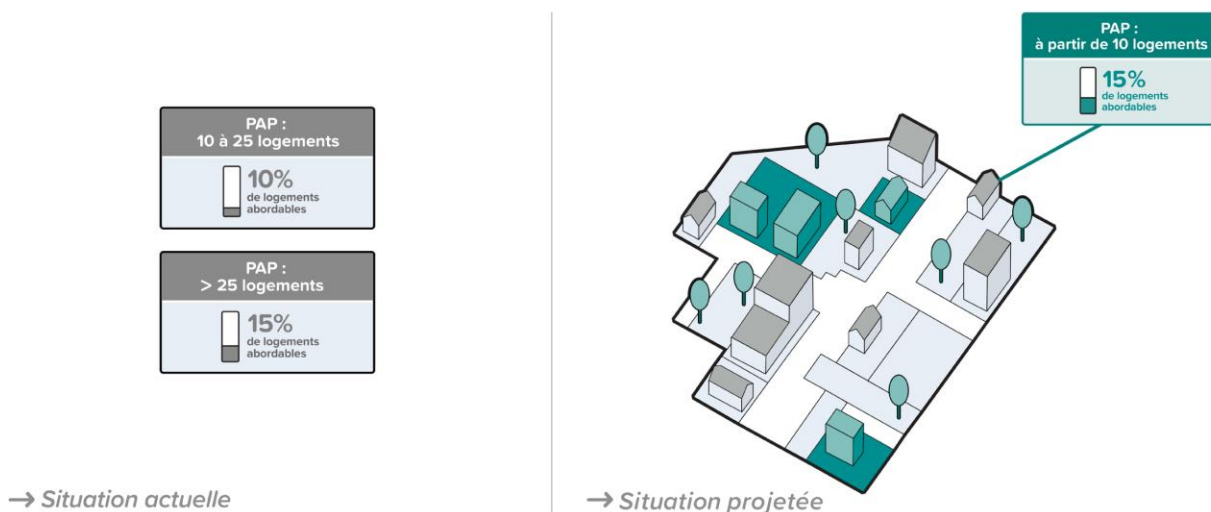
Par conséquent, les auteurs proposent (article 4, 3°) :

- 1) D'harmoniser les seuils à partir desquels l'article 29bis s'applique. Tandis que le régime actuel prévoit différents % de la surface construite brute à dédier au logement abordable en fonction de la taille du PAP, la réforme propose des taux uniformes pour tous les PAP NQ qui prévoient un nombre de logements supérieur à 10 unités ;
- 2) D'harmoniser les seuils applicables à la surface construite brute qui est à réserver au logement abordable.

Ce taux sera de 15% pour les zones actuellement classées comme zones constructibles en vertu du PAG, de 15% pour les zones qui seront nouvellement classées comme zones constructibles et de 30% pour les zones prioritaires d'habitation désignées par le plan directeur sectoriel « logement ».

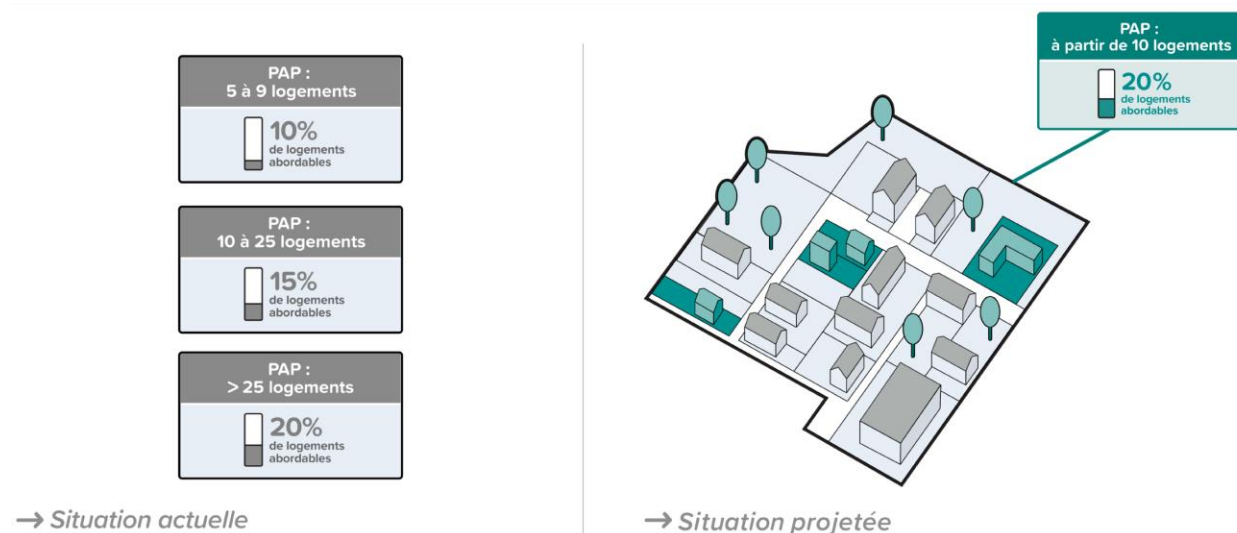
Les deux graphiques qui suivent donnent un aperçu de l'impact de cette modification.

En cas de développement de terrains **actuellement** classés en zone constructible selon le PAG :



Source : Présentation du 10/01/2025, « Méi, a méi séier Bauen. La simplification administrative en marche ».

En cas de développement de terrains **nouvellement** classés en zone constructible selon le PAG :



Source : Présentation du 10/01/2025, « Méi, a méi séier Bauen. La simplification administrative en marche ».

10. Globalement, la CSL soutient l'harmonisation des seuils à partir desquels s'applique l'article 29bis.

11. En outre nous saluons le fait que les auteurs aient généralement opté pour le taux le plus élevé en ce qui concerne la surface construite brute à dédier au logement abordable. En effet, les auteurs soulignent « *qu'il a été veillé, malgré une harmonisation des seuils, à ne pas diminuer le pourcentage de surface construite brute destinée au logement abordable mais à faire en sorte que ce pourcentage se voit augmenté par rapport à l'ancien régime des seuils prévu par l'article 29bis dans sa mouture actuelle* ».

12. Si cela est vrai pour la majorité des catégories, notre Chambre regrette toutefois que, dans le cas d'un PAP NQ comportant un nombre de logements compris entre 5 et 9 dans une zone reclassée, la réforme prévoit la suppression totale de la surface à réserver au logement abordable (voir graphique ci-dessus). Or, aux yeux de notre Chambre, un tel reclassement conduit à une multiplication de la valeur du terrain concerné, qui légitimerait sans doute la construction de 20 % de logements abordables. L'exclusion des logements abordables du calcul de la DL, telle que proposée dans le projet soumis à avis, ne fait que renforcer cet argument. **Nous nous opposons donc à ce détail de la réforme proposée.**

13. Par ailleurs, nous tenons à rappeler que dans notre avis sur la loi Pacte logement 2.0, notre Chambre a critiqué le caractère peu ambitieux de l'article 29bis. Dans ce contexte, nous avons souligné que les taux retenus ne permettaient pas de constituer à long terme un parc résidentiel en mains publiques d'une masse critique suffisante pour, premièrement, absorber la demande toujours croissante, et, deuxièmement, influencer le développement futur du marché privé. En dehors de cela, nous tenons à souligner que le projet de loi initial prévoyait à l'époque des taux plus conséquents, dont notamment pour les zones reclassées. Ces taux ont toutefois été considérablement réduits sous la pression de certains acteurs du secteur dans le cadre d'une série d'amendements gouvernementaux.

14. Compte tenu de l'évolution récente du marché immobilier et du fait que la crise n'a fait que s'aggraver depuis l'entrée en vigueur du Pacte logement 2.0, notre Chambre reste

convaincue que l'article 29bis devrait être réformé dans le sens d'une forte augmentation de la part de la surface brute constructible à réserver au logement abordable.

L'exclusion des logements abordables du calcul de la densité de logement (DL)

15. Pour compenser le fait que le foncier lié aux logements abordables doit être cédé à titre gratuit à la main publique, l'article 29bis actuellement en vigueur prévoit une augmentation de 10% de tous les coefficients de densité : le coefficient d'utilisation du sol (« CUS »), le coefficient d'occupation du sol (« COS »), le coefficient de scellement du sol (« CSS ») et la densité de logement (« DL »).

16. Cependant, selon les auteurs, « *il est souvent constaté dans les PAG que l'écart entre le CUS et la DL est trop bas. Ceci engendre ainsi la création de logements avec des surfaces habitables importantes ne correspondant pas toujours à la demande du marché immobilier. L'augmentation de ces deux valeurs par le biais de l'article 29bis tend à exacerber ce phénomène et aboutit à des surfaces moyennes particulièrement importantes et non adaptées à des logements abordables.* »

Pour contrecarrer ce phénomène, les auteurs proposent deux modifications.

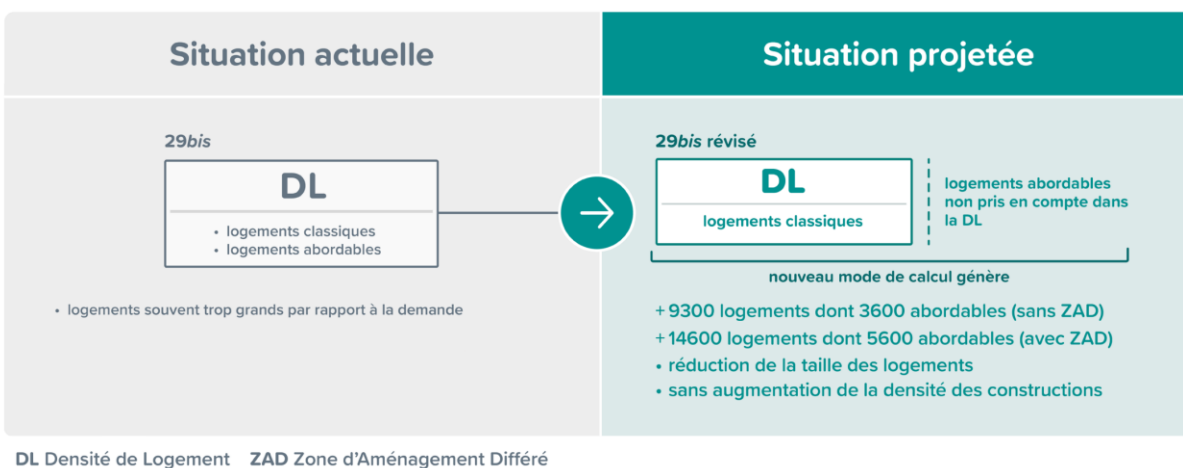
Premièrement, l'article 4, 5° du présent projet de loi propose de limiter l'augmentation de 10% prévue lors de l'application de l'article 29bis au seul CUS destiné exclusivement au logement. Le COS et le CSS sont augmentés dans les mêmes proportions.

Deuxièmement, le projet propose que la DL prévue dans le PAG ne s'applique plus aux logements abordables visés par l'article 29bis, modification que « *vise à obtenir la réalisation de logements abordables d'une surface d'habitation moyenne adaptée aux besoins du marché du logement* ».

17. Ainsi, il est précisé que les dispositions du PAG ayant trait à la densité de logement, le nombre de logements admis par immeuble et le nombre de logements à réaliser sous forme de maisons unifamiliales ne s'appliquent pas aux logements abordables à réaliser en application de l'article 29bis.

18. Selon l'exposé des motifs, cette mesure permettrait de créer environ 9.300 logements supplémentaires dans les zones PAP NQ à travers le pays, dont environ 3.600 logements abordables.

19. Si l'on tient également compte des zones d'aménagement différés (« ZAD ») qui constituent des zones de réserve désignées dans les PAG, un total d'environ 14.600 logements supplémentaires pourrait être construit, dont environ 5.600 logements abordables.



Source : Présentation du 10/01/2025, « Méi, a méi séier Bauen. La simplification administrative en marche ».

20. Compte tenu des modifications proposées, la CSL souhaite formuler plusieurs remarques et objections.

21. Tout d'abord, la Chambre des salariés ne voit pas en quoi l'application de l'article 29bis aggraverait le problème des logements surdimensionnés puisque, dans le cadre légal actuel, le CUS et la DL sont augmentés dans les mêmes proportions et que la taille moyenne des logements construits reste donc identique (le rapport CUS/DL ne change pas). En effet, dans le cadre du Pacte Logement 2.0, il a été opté pour une augmentation généralisée des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol (CUS, DL, COS, CSS). Ainsi, si la réforme a entraîné une augmentation de la taille des logements abordables, c'est probablement parce que les promoteurs ont décidé, en contrepartie, de réduire la taille moyenne des logements classiques, qui s'avèrent plus rentables !

Si notre Chambre n'est généralement pas opposée à une densité plus élevée dans les nouveaux quartiers, nous tenons néanmoins à souligner que l'exclusion des logements abordables dans le calcul de la DL est avant tout un avantage pour les promoteurs immobiliers. En effet, contrairement à ce que laisse entendre l'exposé des motifs des auteurs, cette modification est avant tout un cadeau pour les promoteurs, qui peuvent désormais construire davantage de logements classiques de taille moyenne inférieure, ce qui représente pour eux un avantage financier considérable. En outre, cette modification risque d'entraîner une hausse supplémentaire du prix du foncier constructible. Nous tenons toutefois à souligner que, compte tenu des efforts nécessaires pour densifier l'habitat, les appartements devraient de plus en plus être considérés comme une alternative aux maisons individuelles et qu'**il convient donc d'éviter que les promoteurs ne construisent que des studios et des appartements d'une chambre à coucher, qui sont certes plus rentables pour eux, mais qui ralentissent la transition de nombreuses familles des maisons individuelles vers des appartements dans des immeubles collectifs.**

22. Dans ce contexte, nous demandons des précisions concernant le cas où l'initiateur du PAP NQ prévoit un pourcentage de logements abordables allant au-delà du seuil prévu au nouveau paragraphe 2 de l'article 29bis. En effet, alors que l'exclusion dans le calcul de DL en vertu de l'article précité se limite strictement aux « *logements abordables à réaliser en application de l'article 29bis* », **le commentaire des articles nous semble contradictoire** puisque les auteurs y soulignent que « (...) dans l'hypothèse où l'initiateur du PAP NQ prévoirait un pourcentage de logements abordables allant au-delà du seuil prévu au paragraphe 2 nouveau de l'article 29bis, **ces logements abordables supplémentaires ne seraient non-plus soumis aux prescriptions du PAG en termes de densité de logement, de nombre de logements admis par immeuble et de nombre de logements à réaliser sous forme de maisons unifamiliales.** »

23. Or, aux yeux de notre Chambre, cette exclusion des logements abordables supplémentaires pourrait conduire à des tailles de logements inacceptables. Dans un tel cas, la taille moyenne des logements classiques du projet serait considérablement réduite et le projet risquerait de n'être composé que de très petits logements, rentables pour le promoteur, mais totalement déconnectés des besoins de la population.

24. En outre, étant donné que les logements abordables ne sont plus pris en compte dans le calcul de la DL, nous nous demandons comment la taille moyenne des logements abordables sera définie à l'avenir. S'il est vrai qu'il y a beaucoup de célibataires parmi les demandeurs de logements abordables, nous tenons à souligner que les familles nombreuses y sont également largement représentées et qu'il faut donc veiller à ce que la taille moyenne des logements abordables ne diminue pas trop. **De manière générale, nous tenons à souligner que le logement abordable ne devrait pas être considéré comme logement de seconde classe, à taille réduite. Au contraire, pour que le logement abordable soit une véritable alternative pour une partie croissante de la population, il faut garantir à la fois la qualité et une taille suffisante.**

25. Finalement, pour réaliser les logements supplémentaires annoncés par les ministres compétents, il faut tout d'abord réussir à mobiliser l'intégralité de la réserve foncière actuelle. Cependant, il est bien connu que la spéculation et rétention du foncier constructible constituent une barrière considérable à cette mobilisation. **C'est pourquoi nous tenons à souligner que la lutte contre ces phénomènes néfastes par le biais d'une fiscalité importante et progressive, basée à la fois sur la durée de rétention et sur la valeur foncière retenue, est une condition sine qua non pour atteindre les chiffres avancés.**

Les modifications au niveau du nombre d'emplacements de stationnement

26. Le troisième volet du présent projet de loi prévoit deux modifications qui sont censées donner plus de flexibilité aux communes en ce qui concerne le nombre d'emplacements de stationnement au niveau d'un PAP PQ.

27. Premièrement, afin de prendre compte du fait que l'augmentation de la densité de construction admise selon l'article 29bis entraîne, dans certains cas, des problèmes lors de la mise en œuvre de la clé de détermination du nombre d'emplacements de stationnement défini au niveau du PAG (« Parkraumschlüssel »), il est proposé de limiter le nombre d'emplacements de stationnement pour les logements abordables à un emplacement au maximum.

Selon les auteurs, il y a deux raisons à cette disposition :

- 1) Les bénéficiaires d'un logement abordable disposent en moyenne d'un nombre réduit de véhicules automobiles, ce qui justifie un nombre d'emplacements de stationnement moins important ;
- 2) Les coûts de construction desdits emplacements de stationnement ont un impact considérable sur les coûts de la réalisation des logements abordables.

28. Deuxièmement, le projet sous avis vise à introduire un mécanisme permettant de déroger à la clé de détermination des emplacements de stationnement prévue par le PAG dans le cadre de la procédure d'adoption d'un PAP NQ, « à condition qu'une telle dérogation s'avère nécessaire pour améliorer la durabilité en matière de mobilité dans l'intérêt du PAP concerné », décision qui doit être complétée d'un concept de mobilité spécifique (Art. 2. et Art.3.).

29. En ce qui concerne la limitation du nombre d'emplacements de stationnement pour les logements abordables à un emplacement au maximum, s'il est probablement vrai que les habitants des logements abordables disposent en moyenne d'un nombre réduit de véhicules automobiles, nous tenons à souligner que nombre d'entre eux ont tout de même besoin de deux voitures, car les logements abordables ne sont pas nécessairement bien desservis par les transports publics et il est souvent difficile de trouver un logement abordable et un emploi au même endroit.

30. De manière générale, cette dérogation pour les logements abordables risque d'accentuer une distinction entre deux catégories de résidents : d'un côté, ceux des logements classiques et, de l'autre, ceux des logements abordables. Pourtant, l'objectif du changement de paradigme en matière de logement abordable est précisément de s'éloigner de l'image du logement social destiné seulement aux ménages les plus vulnérables, pour évoluer vers un modèle de logement public subventionné, de haute qualité, qui représente une véritable alternative aux logements classiques pour une part croissante de la population.

31. Dans cette optique, notre Chambre estime qu'il est essentiel d'éviter un traitement différencié entre ces types de logements. Au contraire, afin de favoriser la transition en

matière de mobilité, il conviendrait d'imposer à tout PAP NQ d'une certaine envergure d'être relié aux transports publics et, si nécessaire, de limiter uniformément le nombre de places de stationnement par logement, sans distinction entre les catégories de logements.

Conclusion

32. Pour conclure, la CSL soutient l'harmonisation des seuils (le nombre de logements du PAP NQ) à partir desquels s'applique l'article 29bis, qui prévoit la construction obligatoire d'un certain taux de logements abordables, et nous saluons le fait que les auteurs aient généralement opté pour le taux le plus élevé en ce qui concerne la surface construite brute à dédier au logement abordable. **Cependant, nous regrettons que, dans le cas d'un PAP NQ comportant un nombre de logements compris entre 5 et 9 dans une zone reclassée, la réforme prévoit la suppression totale de la surface à réserver au logement abordable.** Aux yeux de notre Chambre, un tel reclassement conduit à une multiplication de la valeur du terrain concerné, qui légitimerait sans doute la construction de 20% de logements abordables. **Nous nous opposons donc à ce détail de la réforme proposée.**

33. Par ailleurs, nous tenons à rappeler que dans notre avis sur la loi Pacte logement 2.0, notre Chambre a critiqué le caractère peu ambitieux de l'article 29bis. Dans ce contexte, nous avons souligné que les taux retenus ne permettaient pas de constituer à long terme un parc résidentiel en mains publiques d'une masse critique suffisante pour, premièrement, absorber la demande toujours croissante, et, deuxièmement, influencer le développement futur du marché privé. En dehors de cela, nous tenons à souligner que le projet de loi initial prévoyait à l'époque des taux plus conséquents, dont notamment pour les zones reclassées. Ces taux ont toutefois été considérablement réduits sous la pression de certains acteurs du secteur dans le cadre d'une série d'amendements gouvernementaux.

34. Compte tenu de l'évolution récente du marché immobilier et du fait que la crise n'a fait que s'aggraver depuis l'entrée en vigueur du Pacte logement 2.0, notre Chambre reste convaincue que l'article 29bis devrait être réformé dans le sens d'une forte augmentation de la part de la surface brute constructible à réserver au logement abordable.

35. En ce qui concerne les modifications en relation avec les coefficients de densité respectivement l'exclusion des logements abordables du calcul de la densité de logement (DL) d'un PAP NQ, notre Chambre rejette tout d'abord l'argumentation des auteurs (détail dans le chapitre y dédié). **En effet, à nos yeux, l'application de l'article 29bis n'est pas responsable pour des logements abordables à taille excessive**, mais ce sont les promoteurs, à la recherche d'une maximisation de leurs profits à travers une réduction de la taille moyenne des logements classiques, qui provoquent cette déconnexion entre offre et demande (en matière de taille).

36. Cela dit, si notre Chambre n'est généralement pas opposée à une densité plus élevée dans les nouveaux quartiers, nous tenons néanmoins à souligner que l'exclusion des logements abordables dans le calcul de la DL est avant tout un avantage pour les promoteurs immobiliers, qui peuvent construire plus de logements classiques d'une taille moyenne inférieure, ce qui augmente la rentabilité des projets.

37. Compte tenu des efforts nécessaires pour densifier l'habitat, les appartements devraient de plus en plus être considérés comme une alternative aux maisons individuelles et il convient donc d'éviter que les promoteurs ne construisent que des studios et des appartements d'une chambre à coucher, qui sont certes plus rentables pour eux, mais qui ralentissent la transition de nombreuses familles des maisons individuelles vers des appartements dans des immeubles collectifs. De manière générale, le logement abordable ne devrait pas être considéré comme logement de seconde classe, à taille

réduite. Au contraire, pour que le logement abordable soit une véritable alternative pour une partie croissante de la population, il faut garantir à la fois la qualité et une taille suffisante.

38. Finalement, pour réaliser les logements supplémentaires annoncés par les ministres compétents, il faut tout d'abord réussir à mobiliser l'intégralité de la réserve foncière actuelle. Cependant, il est bien connu que la spéculation et rétention du foncier constructible constituent une barrière considérable à cette mobilisation. **C'est pourquoi nous tenons à souligner que la lutte contre ces phénomènes néfastes par le biais d'une fiscalité importante et progressive, basée à la fois sur la durée de rétention et sur la valeur foncière retenue, est une condition sine qua non pour atteindre les chiffres en matière de logements supplémentaires.**

39. Concernant la réduction du nombre d'emplacements de stationnement pour les logements abordables à un emplacement au maximum, **nous soulignons que cette dérogation pour les logements abordables risque d'accentuer une distinction entre deux catégories de résidents :** d'un côté, ceux des logements classiques et, de l'autre, ceux des logements abordables. Pourtant, **l'objectif de changement de paradigme en matière de logement abordable est précisément de s'éloigner de l'image du logement social destiné seulement aux ménages les plus vulnérables**, pour évoluer vers un modèle de logement public subventionné, de haute qualité, qui représente une véritable alternative aux logements classiques pour une part croissante de la population.

40. En sus, s'il est probablement vrai que les habitants des logements abordables disposent en moyenne d'un nombre réduit de véhicules automobiles, nous tenons à souligner que nombre d'entre eux ont tout de même besoin de deux voitures, car les logements abordables ne sont pas nécessairement bien desservis par les transports publics et il est souvent difficile de trouver un logement abordable et un emploi au même endroit.

41. Dans cette optique, notre Chambre estime qu'il est essentiel d'éviter un traitement différencié entre ces types de logements. Au contraire, afin de favoriser la transition en matière de mobilité, il conviendrait d'imposer à tout PAP NQ d'une certaine envergure d'être relié aux transports publics et, si nécessaire, de limiter uniformément le nombre de places de stationnement par logement, sans distinction entre les catégories de logements.

Luxembourg, le 4 mars 2025

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.