CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG
POWERING BUSINESS

Luxembourg, le 26 février 2021

Objet : Projet de loi n°7648[1] 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. (5608RMX)

Saisine : Ministre du Logement
(7 août 2020)

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi n°7648 sous avis a pour objet de créer un nouveau **Pacte logement dit « 2.0 »** entre l'Etat et les communes luxembourgeoises afin de « favoriser une augmentation de l'offre de logements abordables et durables » sur le territoire national. Le premier **Pacte logement dit « 1.0 »**, qui avait comme objectif de « *favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg* », fût légalement institué par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes[2], mais l'ensemble des conventions « Pacte logement » du Pacte 1.0, conclues entre l'Etat et les communes, viendront à échéance à la fin de l'année 2021[3].

[1] Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7648 sur le site de la Chambre des Députés.
[2] Loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs ; b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier ; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mémorial A – *N° 159 du 27 octobre 2008*)
[3] À noter par ailleurs que d'après le 3e (et le dernier) monitoring du Pacte logement 1.0, au total 97 communes avaient procédé à la signature d'une convention « Pacte logement » avec l'Etat en date du 31 décembre 2017.

En bref

- La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'un ajustement en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal introduit par le projet de loi sous avis, et elle s'oppose à l'absence d'une possibilité pour les promoteurs privés de réaliser un quelconque bénéfice en cas de réalisation de logements abordables. Cela revient à réduire l'attractivité de la réalisation des logements par rapport à la simple cession des terrains pour les acteurs privés.

- La Chambre de Commerce plaide en faveur d'une définition claire et précise du « logement abordable », alors que le projet sous avis se contente de renvoyer au terme du « logement à coût modéré », ce qu'elle déplore au vu de la définition vague de cette notion. Elle insiste également sur la nécessité d'élaborer une définition alternative pour le prix de cession des logements abordables réalisés par des acteurs privés. Elle plaide pour une ouverture aux acteurs privés du domaine du « logement abordable » afin de favoriser des approches plus diversifiées pour le problème multiforme du logement.

- La Chambre de Commerce estime que le projet de Pacte logement 2.0 affiche une certaine déconnexion avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire, le projet se caractérisant par l'absence d'une vision territoriale stratégique concernant la localisation des infrastructures d'habitat. Or, le Pacte logement devrait constituer un outil précieux pour tendre vers un modèle plus durable en termes de répartition de la population du Grand-Duché.

À travers l'instauration du Pacte logement 2.0, qui fixe des objectifs à l'horizon 2030 et qui prendra fin le 31 décembre 2032[4], le présent projet de loi vise ainsi à mettre en place un nouveau programme de coopération dans le domaine de la politique nationale du logement entre l'Etat et les communes. D'après l'exposé des motifs, et en se basant sur les expériences du Pacte logement 1.0, le projet de loi a comme but de réorienter les moyens financiers afin de mieux soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et publics, en conformité avec les 3 objectifs fondamentaux du Pacte logement 2.0 qui sont :

1. l'augmentation de l'offre de logements abordables (locatifs) et durables au niveau communal ;
2. la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant au niveau communal (terrains, « *Baulückenprogramm* » et résidentiel existant) ;
3. l'amélioration de la qualité résidentielle.

[4] Article 1, paragraphe (3) du projet de loi sous avis

Résumé

Pour une mobilisation accrue de terrains à bâtir

En tant que sujet d'importance majeure qui marque le débat socio-économique national depuis de nombreuses années, la Chambre de Commerce estime que le (niveau des prix du) logement constitue toujours un des défis *par excellence* du Grand-Duché, une évolution qui est corrosive tant pour la **cohésion sociale** que pour le développement socio-économique du pays.

Afin de contenir les hausses des prix de l'immobilier dans une perspective de long terme, la Chambre de Commerce estime que la solution doit se situer pour la plus grande partie au cœur même du marché immobilier, notamment à travers une augmentation notable de **l'offre de logements privés et de logements locatifs subventionnés**. Afin de doper le rythme d'achèvement de nouveaux logements et d'accroître significativement **l'offre**, la Chambre de Commerce considère que les efforts relatifs à **l'allègement des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement** doivent être poursuivis et que **l'offre de terrains à bâtir sur le marché** devra aussi être suffisamment importante.

Des **extensions des périmètres d'agglomération des PAG**, s'inscrivant dans une perspective de densité de construction accrue et s'opérant aux endroits appropriés du territoire national ainsi que dans le respect des principes stratégiques de l'aménagement du territoire, mais également une **mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat**, seraient ici des pistes à concrétiser. Or, en parallèle, avec un recensement général de la population du Grand-Duché du Luxembourg prévu pour 2021, la Chambre de Commerce préconise que la création de bases de données relatives à la **part des logements vacants dans le stock de l'ensemble des logements** sur le plan national soit aussi envisagée, notamment en vue de disposer de données plus détaillées et fiables sur les conditions de l'offre de logements au Grand-Duché.

Finalement, étant donné que le Luxembourg ne dispose pas de source de données fiable sur le **stock et le flux (annuel de réalisation) de logements subventionnés** qui couvre l'ensemble des acteurs impliqués, elle s'exprime en faveur de la création d'un **répertoire des logements subventionnés** sur le plan national et de l'élaboration d'indicateurs relatifs aux logements subventionnés, des éléments qui constituent à ses yeux une condition *sine qua non* pour **évaluer l'impact** des initiatives du Gouvernement dans le sillage de son choix de viser l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public** d'envergure.

Un manque de concrétisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire

La population résidente du Grand-Duché a augmenté chaque année d'au moins 10.000 personnes depuis 2010. La Chambre de Commerce reste ainsi convaincue que la **canalisation de la croissance future de la population aux endroits les plus appropriés du territoire national**, mais aussi le fait de tendre vers un **modèle plus durable de la répartition territoriale de la population** en général, constitueront des enjeux majeurs de la politique d'aménagement du territoire du Luxembourg au cours des prochaines décennies, une nécessité stratégique cruciale afin de ne pas aggraver les problèmes de mobilité et en vue de préserver l'attractivité ainsi que la qualité de vie territoriale du Luxembourg.

La Chambre de Commerce estime, quant au fond, que l'instrument du **« Pacte logement » peut constituer un outil précieux** pour progresser en ce sens. Or, après analyse du projet sous avis, la Chambre de Commerce constate que ce projet se caractérise par **l'absence d'une véritable vision territoriale stratégique** pour ce qui concerne la localisation des infrastructures d'habitat. Au niveau des aides financières à destination du niveau communal, le projet n'opère ainsi aucune catégorisation des communes en fonction de leur rôle stratégique potentiel au sein de la politique

d'aménagement du territoire, et n'incite donc aucunement certaines communes prioritaires à l'aune de l'aménagement du territoire à s'investir plus largement dans la création de logements sur leur territoire par rapport à d'autres communes. La Chambre de Commerce regrette par ailleurs qu'une **répartition des participations financières**, qui soit en phase avec les stratégies territoriales, ne soit pas prévue, et que le projet de Pacte logement 2.0 ne procède pas non plus à ce stade à la fixation d'objectifs en matière de croissance démographique pour les différentes communes.

Des orientations en matière de mobilisation du potentiel foncier et résidentiel à revoir

En ce qui concerne **le potentiel foncier destiné à l'habitat**, la Chambre de Commerce estime que sa mobilisation relève d'une importance cruciale, et elle se réjouit que le fait de « **mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant** » constitue un objectif explicite du projet de loi sous avis. En revanche, elle déplore que le projet de loi, son exposé des motifs et ses commentaires des articles restent, en grande partie, très **vagues par rapport aux mesures et aux instruments concrets** qui seront mis en œuvre ou soutenus à travers le Pacte logement 2.0. Elle constate ainsi que le projet ne semble pas prévoir des nouvelles initiatives concrètes dans le domaine de la **lutte contre la rétention du potentiel foncier destiné à l'habitat.** Il n'est pas non plus envisagé de conditionner l'attribution (ou bien le montant) de la contribution financière versée par l'Etat dans le cadre du Pacte logement 2.0 à un usage plus conséquent de certains instruments qui sont déjà à présent à disposition des communes pour défavoriser la rétention foncière.

Une définition du « logement abordable » qui fait toujours défaut

En lien avec la notion du « logement abordable », le projet de loi sous avis se contente de renvoyer au terme de **« logement à coût modéré »** qui apparaît uniquement dans le chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ce que la Chambre de Commerce regrette au vu de la définition vague de cette notion. Avec la définition retenue, le secteur privé sera d'ailleurs largement exclu du « logement abordable », sauf pour ce qui est de la réalisation des unités de logements.

La Chambre de Commerce se prononce dès lors en faveur d'une définition plus claire et précise pour le « logement abordable ». Étant donné qu'elle s'oppose à ce que les logements abordables réalisés par des acteurs non publics fassent l'objet d'une **cession au prix de réalisation effectif**, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs sur la nécessité d'élaborer une définition alternative et claire pour **le prix de cession des logements abordables** en cas de réalisation par des acteurs privés.

Elle plaide en faveur d'une ouverture plus conséquente du domaine du « logement abordable » aux acteurs privés, afin de favoriser des approches plus diversifiées pour le problème multiforme de la crise du logement au Grand-Duché.

Un mécanisme de cession légal pour les fonds réservés aux logements abordables qui risque d'être contreproductif

Alors que le projet de loi sous avis n'est pas de nature à exclure les acteurs privés pour la construction / réalisation des logements abordables, il prévoit en revanche, à travers l'introduction d'un **mécanisme de cession légal**, que les **logements abordables réalisés** devront être cédés à la commune / à l'Etat et ce à la **valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif**. Alternativement, le mécanisme de cession prévoit que les acteurs non publics peuvent procéder à la cession des fonds réservés aux logements abordables par un PAP « nouveau quartier », et ce à la valeur fixée d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé. Cette valeur engloberait aussi le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics.

La Chambre de Commerce s'étonne des modalités du **mécanisme de cession légal** pour le cas où les logements abordables seraient réalisés par le secteur privé, étant donné qu'une cession au prix de réalisation effectif priverait les promoteurs privés de toute **possibilité de réaliser un quelconque bénéfice**. Le mécanisme de cession légal semble se caractériser par un **manque d'attractivité de la réalisation des logements par rapport à la simple cession des terrains**, ce qui pourrait s'avérer contreproductif pour les autorités dans leur ambition d'accélérer l'accroissement du parc immobilier public, compte tenu des capacités limitées des principaux promoteurs publics.

Finalement, la Chambre de Commerce donne à considérer que l'absence de bénéfice pour les logements abordables pourrait même contraindre certains acteurs privés à devoir augmenter le prix de vente des autres habitations construites pour le marché privé afin de compenser le manque de rendement, une évolution qui serait totalement à rebours de l'objectif poursuivi par les autorités. Elle plaide ainsi pour un **ajustement en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal** telles qu'actuellement prévues par le projet de loi sous avis ou bien pour l'introduction d'un mécanisme de compensation. En lien avec cette dernière idée, la Chambre de Commerce souhaite également renvoyer en particulier à ses remarques formulées dans son commentaire des articles à l'égard du paragraphe (8) du nouvel article *29bis*, introduit par l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

Appréciation générale

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de directive	n.a
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	0

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	- -	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

* * *

Considérations générales

Concernant la problématique et la politique du logement

La Chambre de Commerce estime que le logement constitue toujours un des défis *par excellence* du Grand-Duché, les statistiques relatives à l'évolution des coûts / des prix du logement constituant depuis de nombreuses années un sujet d'importance majeure dans le débat socio-économique du pays. Le logement étant un bien de première nécessité et, par ce biais, un important vecteur de la **cohésion sociale**, la Chambre de Commerce estime que la croissance des prix immobiliers a eu un impact défavorable sur les exclusions sociales au Luxembourg[5], alors que des études de l'Observatoire de l'Habitat[6] ont récemment confirmé que les locataires récents[7], tout comme les accédants récents[8] à la propriété, sont exposés à des taux d'effort[9] moyen plus élevés.

Le (problème des prix du) logement impacte d'ailleurs également directement la **compétitivité** de l'économie luxembourgeoise.

En premier lieu, la **compétitivité-coûts** des entreprises est en effet immédiatement affectée, d'une part puisqu'elles sont elles-mêmes confrontées à la hausse continue des prix des immeubles / des coûts de la location, mais aussi, d'autre part, en raison des exigences de rehaussement des salaires (et du SSM) par lesquelles se traduisent les dérapages des prix immobiliers, le tout dans un contexte de déconnexion déjà généralisée entre les évolutions respectives des salaires et de la productivité du travail sur ces dernières années.

En deuxième lieu, l'évolution conséquente des prix immobiliers fait également en sorte que la **compétitivité globale future** de l'économie luxembourgeoise est confrontée à des questions croissantes en matière d'aménagement du territoire sur le long terme, des interrogations ayant aussi bien trait à l'organisation spatiale cohérente et future du territoire national qu'à celle des territoires transfrontaliers. Ces questions s'expliquent également en partie par l'incertitude relative au futur équilibre « résidents / frontaliers » et aux mutations démographico-spatiales qui se produiront au sein du « Grand Luxembourg[10] ». Dans son scénario démographique de référence, le STATEC[11] prévoyait en effet que le Luxembourg attirerait en moyenne 9.700 nouveaux travailleurs étrangers par an d'ici à 2030. Ces nouveaux travailleurs, tout comme certains ménages résidents[12], seront cependant confrontés à des **décisions individuelles concernant leur futur lieu (ou pays) de résidence**, des arbitrages qui dépendent directement des évolutions relatives de l'offre et des prix des logements des deux côtés des frontières. L'incertitude relative à ces choix se transmet ainsi directement au futur équilibre « résidents / frontaliers », et, par ce biais, sur les orientations en matière de planification territoriale des infrastructures que devraient adopter la politique d'aménagement du territoire du Luxembourg et celle des pays limitrophes.

---

[5] Chambre de Commerce (2019), « *Pauvreté : de la juste mesure aux mesures appropriées* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°21, mars 2019.
[6] Observatoire de l'Habitat (2020), « *Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels* », Note n°26 de l'Observatoire de l'Habitat, juin 2020.
[7] À savoir, dans le cadre de l'étude de l'Observatoire de l'Habitat, des ménages ayant emménagé dans leur logement depuis moins de 5 ans.
[8] À savoir, dans le cadre de l'étude de l'Observatoire de l'Habitat, des ménages-accédants qui ont emménagé dans leur logement en 2016 et 2017.
[9] De façon générale, le **taux d'effort en logement** désigne le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible d'un ménage, et il peut se définir par plusieurs indicateurs, comme le prix moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, comme le loyer moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, ou comme le rapport entre les dépenses pour le logement et le revenu disponible d'un ménage.
[10] Franz Clement (ed.), Vincent Hein, Frédéric Durand, Michaël Vollot (2019), « *La Grande Région face à ses évolutions démographiques* », 1er numéro des Cahiers de la Grande Région, LISER, juillet 2019.
[11] Tom Haas, François Peltier (2017), « *Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060* », Bulletin n°3/2017 du STATEC, novembre 2017.
[12] Etant donné qu'en raison de la progression soutenue des prix immobiliers au Grand-Duché, l'acquisition d'un bien moins cher équivaut parfois à un déménagement vers un pays voisin.

La bonne définition de ces orientations est pourtant cruciale, aussi pour les enjeux de la **mobilité**. La politique d'aménagement du territoire, qui a manqué dans le passé de s'attaquer de façon conséquente à l'accroissement des capacités des transports publics et qui n'a pas toujours été à même de concentrer les infrastructures d'habitat aux endroits les plus appropriés du territoire grand-ducal[13], mais aussi du territoire transfrontalier, peut ainsi expliquer en grande partie le fait que la mobilité (transfrontalière) constitue aujourd'hui un des défis *par excellence* du Luxembourg (cf. tableau n°1).

Tableau n°1 : Principaux résultats de l'enquête Luxmobil 2017 relatifs au partage modal dans les déplacements « domicile-travail » des résidents / des travailleurs frontaliers

	Déplacements individuels motorisés	Transports en commun	Mobilité active[14]
Frontaliers résidant en Allemagne	89,7%	10%	0,3%
Frontaliers résidant en Belgique	88,1%	11,9%	0,0%
Frontaliers résidant en France	80,8%	19%	0,2%
Résultat global (Résidents et frontaliers)	**73%**	**19%**	**8%**

Sources : Enquête LuxMobil 2017 ; Conseil Economique et Social (CES)[15]

Afin de garantir la **cohésion sociale**, mais aussi **l'attractivité de l'économie luxembourgeoise** sur le long terme, il faut contenir la flambée des prix de l'immobilier sur le plan national. Un moyen pour y arriver consiste à gérer efficacement les équilibres démographico-territoriaux transfrontaliers futurs dans une logique de coopération transfrontalière renforcée ou de « codéveloppement[16] » pour ainsi permettre aux transports de personnes (et de marchandises) de converger vers une multimodalité durable accrue. Il s'agit donc de **préserver et de favoriser la qualité de vie territoriale et l'attractivité du pays pour les travailleurs résidents et pour les nouveaux travailleurs étrangers** qui désirent s'installer au Luxembourg, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée étant toujours une des préoccupations majeures des entreprises luxembourgeoises, mais aussi d'autres organismes (milieu hospitalier, structures sociales, etc.).

Pour ce qui concerne la **politique de logement du Luxembourg sur le plan national**, et face à une demande (potentielle en logement) qui se situera (en fonction des hypothèses de projection retenues) dans un intervalle de 5.600 à 7.500 unités par an sur les prochaines années selon le STATEC[17], la Chambre de Commerce préconise que la solution pour contenir durablement les hausses des prix doit se situer pour la plus grande partie au cœur même du marché immobilier, notamment à travers une augmentation notable de **l'offre de logements**.

Pour doper le rythme d'achèvement de nouveaux logements et accroître significativement **l'offre de logements non-aidés[18] sur le marché privé**, la Chambre de Commerce souligne en particulier que les efforts relatifs à l'allègement des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement doivent être poursuivis, en vue de favoriser une délivrance accélérée des autorisations de bâtir notamment par le niveau communal. Par ailleurs, afin de maintenir la cohésion sociale, **l'offre de logements locatifs subventionnés** doit être accrue. Au regard des capacités limitées des promoteurs publics, les promoteurs du secteur privé devraient être davantage impliqués dans la réalisation de logements locatifs subventionnés à coût modéré,

[13] Fondation IDEA a.s.b.l (2018), « *Grande Région ou Grand Luxembourg ? Les nouvelles frontières de la croissance* », Conférence-débat de la Fondation IDEA a.s.b.l, septembre 2018.
[14] Par « mobilité active », on entend toutes les formes de mobilité qui nécessitent une activité physique humaine. Les formes les plus courantes sont la bicyclette (éventuellement avec assistance électrique) et la marche à pied.
[15] Conseil Economique et Social (2020), « *Travail transfrontalier : Historique, présent et prévisions* », janvier 2020.
[16] Vincent HEIN (2019), « *Le codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable ?* », Document de travail n°13 de la Fondation IDEA a.s.b.l, Novembre 2019.
[17] François Peltier (2019), « Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060 », Economie et Statistiques Working Paper du STATEC n°106, avril 2019.
[18] À savoir les logements du marché privé qui englobent les logements locatifs et en accession à la propriété qui n'ont jamais bénéficié d'aides étatiques, conformément à la terminologie retenue par l'Observatoire de l'Habitat dans sa note n°26 datant de juin 2020.

notamment à travers une ouverture du marché aux acteurs privés[19]. De façon générale, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'une collaboration entre le secteur privé et l'ensemble des promoteurs publics, ceci afin de stimuler davantage le rythme de création de nouveaux logements.

En même temps, l'offre de logements ne pourra être augmentée dans des proportions suffisantes qu'à condition que **l'offre et la disponibilité de terrains à bâtir sur le marché** soient aussi suffisamment importantes. À ses yeux, cette augmentation de l'offre des surfaces devra passer en premier lieu par des **extensions des périmètres d'agglomération des plans d'aménagement généraux (ci-après le ou les « PAG »)** qui devraient également s'inscrire dans une optique de densité de construction accrue et durable. Ces élargissements des zones destinées à la construction doivent s'opérer prioritairement aux endroits les plus appropriés du territoire national et dans le respect strict des principes stratégiques de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché. En deuxième lieu, la Chambre de Commerce estime que l'augmentation de l'offre de terrains devra se traduire à travers une **mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat**, alors que la majorité de ces derniers (64%) était détenue par des particuliers selon les données les plus récentes[20]. Pour cela, alors que bien consciente du fait qu'une réforme de l'impôt foncier[21] fût récemment annoncée pour l'horizon 2023, la Chambre de Commerce préconise à brève échéance l'utilisation plus conséquente (par les communes) de certaines classes de l'impôt foncier actuellement en vigueur comme les catégories B5 et B6[22], alors que l'activation de l'usage de la taxe de non-affectation à la construction de terrains à bâtir étant (depuis 3 ans) susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire serait aussi une piste à considérer.

En parallèle et en vue de disposer dans le futur de données quantitatives plus exactes et exhaustives sur **l'offre de logements (disponibles)** sur le territoire grand-ducal, la Chambre de Commerce considère que la création de bases de données relatives à la **part des logements vacants dans le stock de l'ensemble des logements** sur le plan national devrait être envisagée. Par le biais de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, l'Etat avait en effet autorisé les communes à introduire une **taxe d'inoccupation** sur des immeubles bâtis ou des parties d'immeubles bâtis, destinés au logement ou à l'hébergement de personnes, mais qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement[23]. Or d'après le 3e et le dernier monitoring du « Pacte logement 1.0 » datant de 2017, seulement 8 communes avaient introduit une telle taxe entre 2012 et 2017, et force est également de constater qu'à ce jour, il n'existe pas de **statistiques fiables et publiques** au niveau communal / au niveau national quant au nombre de logements vacants sur le territoire du Grand-Duché. Etant donné qu'un **recensement général de la population** du Grand-Duché du Luxembourg est prévu pour 2021, la Chambre de Commerce estime que l'établissement de telles statistiques (publiques) constitue une voie à explorer et à concrétiser en vue d'obtenir des données plus détaillées et fiables sur les conditions de l'offre de logements au Grand-Duché, également en vue d'accompagner les autorités publiques dans les prises de décisions futures dans le domaine de la politique du logement.

Finalement, étant donné que le Gouvernement entend accélérer l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public** à travers le projet de loi sous avis, la Chambre de

---

[19] En particulier, cette possibilité pourrait être mise en place à travers des subventions telles qu'elles sont accordées actuellement aux associations, ou sinon à travers l'instauration d'un système de compte épargne logement.

[20] Observatoire de l'habitat (2019), « *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016* », Note n°22 de l'Observatoire de l'habitat, février 2019.

[21] Si la Chambre de Commerce considère qu'une refonte de l'impôt foncier s'avère nécessaire, elle souligne que tout aménagement en la matière devrait s'effectuer de façon équilibrée et non de manière indifférenciée. Dans le cadre de la réforme, il s'agirait ainsi en particulier de veiller à ce que les ajustements ne reposent pas excessivement sur certaines entreprises privées, y compris dans le secteur hôtelier et dans l'agriculture.

[22] Impôt foncier sur les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation (B5) ; Impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation (B6).

[23] D'après la loi modifiée en question, l'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs.

Commerce estime, conformément aux recommandations de l'Observatoire de l'Habitat[24], qu'il devrait aussi être procédé à la création d'un **répertoire des logements subventionnés** (logements locatifs subventionnés et logements en accession à la propriété subventionnée) sur le plan national. En effet, alors que des chiffres relatifs au parc de logements et au nombre de logements construits par certains acteurs de l'habitat (Fonds du Logement, SNHBM, etc.) font parfois l'objet de publications dans des rapports d'activités ou des réponses à des questions parlementaires[25], il demeure que le Luxembourg ne dispose pas d'une source de données fiable sur le **stock et le flux (annuel de réalisation) de logements subventionnés** qui couvrirait l'ensemble des acteurs impliqués. Or, selon la Chambre de Commerce, la création d'un tel répertoire, mais aussi d'autres indicateurs relatifs aux logements subventionnés, constituent des conditions *sine qua non* pour **évaluer l'impact** des décisions prises par les autorités publiques au niveau des orientations de la politique nationale du logement et pour en déduire les objectifs (et les mesures d'adaptations éventuelles) futurs.

Concernant l'approche du projet de « Pacte logement 2.0 »

Dans le sillage du choix du Gouvernement d'accélérer l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public** d'une certaine envergure (encore non définie à ce stade), le projet de loi sous avis a comme principal but d'inciter et de soutenir les communes en vue de les associer en tant que partenaire central dans le développement de l'offre de logements abordables (de préférence locatifs et en main publique). D'après l'article 1, paragraphe (1) du projet de loi, le Pacte logement 2.0 a ainsi comme objectifs : (a) d'augmenter l'offre de logements abordables et durables ; (b) de mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant ; (c) d'améliorer la qualité résidentielle.

Etant donné que le projet de loi prévoit que la participation des communes au Pacte logement 2.0 reste facultative, comme c'était déjà le cas pour le Pacte logement 1.0, il fonctionnera **sur base de conventions**. Selon le projet, toute commune souhaitant participer au Pacte logement 2.0 doit ainsi, *en premier lieu*, conclure une **« convention initiale »** avec l'Etat, signature par laquelle une commune s'engage à élaborer un **« programme d'action locale logement[26] » (ci-après le « PAL »)** avec l'appui d'un **conseiller logement**[27]. Ensuite, en cas d'adoption du PAL par le conseil communal, la commune en question pourra, *en deuxième lieu*, conclure une **« convention de mise en œuvre »** avec l'Etat, accord sur base duquel une commune donnée s'engage à contribuer aux 3 objectifs précités du Pacte logement 2.0 via la mise en œuvre de son PAL et la réalisation des projets y contenus.

D'un point de vue **financier**, afin de soutenir et d'inciter les communes à la participation au Pacte logement 2.0, le projet de loi prévoit des **aides financières** : d'abord un ***premier type* d'aide** qui consiste en des participations financières de base pour des prestations d'un conseiller logement

---

[24] Observatoire de l'Habitat (2020), « *Le ''Logement abordable'' au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels* », Note n°26 de l'Observatoire de l'Habitat, juin 2020.

[25] À titre d'exemple, dans sa réponse à la question parlementaire n°2869 (21 septembre 2020) d'un Honorable Député, le Ministre ayant le logement dans ses attributions a indiqué qu'en date du 31 décembre 2019, la **SNHBM** disposait dans son patrimoine de 262 logements locatifs subventionnés « sociaux », de 1.200 logements vendus sous le régime du droit d'emphytéose, alors que 961 logements étaient en cours de construction. Concernant le **Fonds du Logement**, sur les 4.091 unités de logements réalisées au total par le Fonds en date du 31 décembre 2019 et ce depuis sa création, il mettait 1.937 logements en location aux particuliers, 1.670 unités de logements étaient destinées à la vente aux particuliers, 484 logements avaient été construits pour l'Etat et des institutions, tandis que 399 unités se trouvaient en cours de réalisation. Par ailleurs, il convient également de noter que le **programme de gestion locative sociale (GLS)** comptait un parc immobilier de 845 unités de logements en 2019, et inclut à présent plus de 900 logements loués à loyer modéré.

[26] D'après l'article 5 du projet de loi sous avis, le **programme d'action local logement (PAL)** constitue un programme pluriannuel communal et stratégique qui « *établit un état des lieux en matière des politiques du logement au niveau communal, les priorités et champs d'action que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement et énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre à cet égard* ».

[27] Dans le projet de loi sous avis, le conseiller logement, dont la fonction s'inspire de celle du « conseiller climat » du projet de loi n°7653 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes, est supposé jouer un rôle important pour la mise en œuvre du Pacte logement 2.0 au niveau local. Suivant le commentaire des articles, cette fonction pourrait être exercée par un expert externe ou, au choix de la commune, par un ou plusieurs agents communaux. D'après l'article 6, chaque personne – disposant des connaissances et compétences techniques nécessaires – qui souhaite assurer la fonction du conseiller logement, doit d'ailleurs obligatoirement suivre une formation initiale et une formation continue annuelle organisées par l'Etat.

et, ensuite, un ***deuxième type* d'aide** auquel les communes peuvent avoir accès pour la réalisation de projets précis. Ainsi, à ce stade de la procédure législative, le projet sous avis prévoit en particulier les dispositifs suivants :

- **Participations financières pour le conseiller logement**
  - La signature de la **« convention initiale »** donne le droit à une commune de bénéficier d'une première participation financière unique pour les prestations d'un **conseiller logement**, en vue de l'élaboration du **PAL**. La participation ne peut dépasser ni les frais effectifs du conseiller logement correspondant à un contingent de 240 heures maximum[28], ni le plafond de **25.000 EUR**.
  - La signature de la **« convention de mise en œuvre »** donne le droit à une commune de bénéficier d'une participation financière annuelle pour les prestations d'un **conseiller logement**, en vue de la réalisation des projets retenus par la commune dans le **PAL**. La participation annuelle ne peut dépasser ni les frais effectifs du conseiller logement correspondant à un contingent annuel de 380 heures maximum, ni le plafond de **42.000 EUR**.

- **Dotation financière forfaitaire initiale**
  - Toute commune, ayant signé une **« convention initiale » avant le 31 décembre 2021**, peut bénéficier d'une dotation financière forfaitaire unique de 25 EUR par habitant résidant sur le territoire de la commune (minimum de **100.000 EUR** et plafond de **500.000 EUR** par commune).

- **Dotations financières pour logements conventionnés (aides à la construction d'ensembles)**
  - Pour l'année budgétaire 2021, toute commune, ayant signé une **« convention de mise en œuvre » avant le 31 décembre 2021**, peut bénéficier d'une dotation financière annuelle de **10.000 EUR** pour tout logement se situant sur son territoire et dont **l'acquisition ou la réalisation** bénéficie d'une participation financière sur base d'une convention signée entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2020 par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement[29].
  - Pour les années subséquentes, **à partir du 1er janvier 2022**, toute commune ayant signé une **« convention de mise en œuvre »** peut bénéficier d'une dotation financière annuelle de **19.000 EUR** pour tout logement se situant sur son territoire et dont **l'acquisition ou la réalisation** bénéficie d'une participation financière sur la base d'une convention signée entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente par le ministre dans le cadre des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi précitée du 25 février 1979.

- **Dotations financières pour logements de la gestion locative sociale (GLS)**
  - **À partir du 1er janvier 2022**, toute commune ayant signé une **« convention de mise en œuvre »** peut bénéficier d'une dotation financière annuelle de **2.500 EUR** pour tout logement se situant sur son territoire et ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

Pour avoir accès aux **dotations**[30] **du *deuxième type* d'aide**, l'article 8 du projet de loi sous avis indique que les communes devront soumettre des **demandes de participation financière**. Ainsi, pour être effectivement éligible à une participation de l'Etat, un projet devra obligatoirement avoir comme but la réalisation des objectifs du Pacte logement 2.0 et se situer dans une des 3 catégories de projets[31] suivants :

- La catégorie n°1 intitulée **« Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs »**[32]**,**

[28] À noter que les contingents d'heures maximum par commune sont identiques pour toutes les communes, et indépendants de leur taille.
[29] Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – *N° 16 du 27 février 1979*)
[30] La dotation financière forfaitaire initiale, les dotations financières pour logements conventionnés, ou les dotations financières pour logements en gestion locative sociale.
[31] Telles que définies à l'article 8, paragraphe (2) du projet de loi sous avis.
[32] La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser 50% de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7 du projet.

- la catégorie n°2 intitulée **« Cadre de vie et rénovation urbaine »**[33]**,**
- la catégorie n°3 intitulée **« Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »**[34]**.**

En dehors du cadre incitatif visant à stimuler une plus grande implication des communes dans la programmation de constructions d'ensembles qui bénéficient de subventions étatiques et qui visent la création de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location, conformément à la loi précitée du 25 février 1979, le projet de loi sous avis prévoit, concernant la création de **logements abordables** tels que définis dans le texte du projet de loi[35], également une 2e approche se basant sur des **instruments d'aménagement du territoire** du niveau communal. L'objectif est ainsi la pratique d'une « politique de zoning inclusif » à travers la définition d'obligations de « quotas de logements abordables » qui devront être respectés par des promoteurs privés lors du développement de nouveaux projets résidentiels. Cette orientation se traduit dans le projet de loi sous avis par l'insertion d'un nouvel **article *29bis*** au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[36]. D'après l'article 10, point 3° du projet sous avis, ce nouvel article ***29bis*** s'appliquerait à tous les **plans d'aménagement particuliers (ci-après le ou les « PAP ») « nouveau quartier »** dont la **procédure d'adoption**[37] **est entamée après le 1er juillet 2021**.

Actuellement, l'article 29, paragraphe (2) de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004 prévoit uniquement que « *[…] Pour chaque PAP ''nouveau quartier'', qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins **10% de la surface construite brute à dédier au logement** sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré […]* ». Avec **l'article *29bis***, les auteurs prévoient en revanche d'orienter ce quota significativement à la hausse (cf. tableau n°2).

[33] La participation financière pour cette catégorie de projets ne peut pas dépasser 50% de la dotation financière totale de la commune concernée telle que prévue à l'article 7 du projet.
[34] La commune concernée devra réserver au moins 25% de sa dotation financière aux projets de cette catégorie, tel que prévu à l'article 7.
[35] L'article 10, point 1° du projet de loi sous avis précise que par « *[P]ar **logements abordables**, on entend […] les logements à coût modéré dont les promoteurs publics, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou l'Etat assurent l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs, conformément aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979* ». D'après cette définition, les logements abordables seront donc administrés soit par l'Etat, soit par des promoteurs publics au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Avec la définition retenue, le secteur privé sera donc exclu du logement abordable, sauf pour ce qui concerne la réalisation des logements abordables.
[36] Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – *N° 141 du 4 août 2004*)
[37] La procédure d'adoption telle que prévue par l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Tableau n°2 : Pourcentage de la « surface construite brute maximale dédiée au logement » à réserver au logement abordable suivant le nouvel article *29bis*

PAP nouveau quartier - début procédure après le 01.07.2021	% réservé au logement abordable
Cas 1 : fonds classés en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	/
10-25 logements	10%
>25 logements	15%
Cas 2 : fonds reclassés d'une zone non dédiée à l'habitation en zones d'habitation / zones mixtes (Suite à une modification du PAG entrant en vigueur à partir du 01.01.2022)	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	10%
10-25 logements	20%
>25 logements	30%

Source : Projet de loi sous avis.

Afin que ce développement de l'offre de logements abordables se fasse au profit du **parc (locatif) immobilier public**, le projet de Pacte logement 2.0 prévoit également une autre nouveauté majeure, à savoir l'introduction d'un **mécanisme de cession légal / d'une procédure de transfert de propriété**. Ainsi, chaque PAP « nouveau quartier **»** définit, pour chaque lot ou parcelle, la surface construite brute destinée au logement abordable, et il est prévu que les **fonds réservés** aux logements abordables, ou bien les **logements abordables réalisés**, devront être cédés à la commune ou à l'Etat respectivement, qui disposent cependant de la faculté de renoncer à la cession. Ces cessions s'opéreraient aux valeurs définies au paragraphe (6) du nouvel **article *29bis***. La **valeur de cession des fonds** serait ainsi fixée d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé, une fixation où le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics serait pris en compte, mais pas la plus-value présumée de ces travaux. La **valeur de cession des logements abordables réalisés**, quant à elle, serait fixé d'après le prix de réalisation effectif.

Finalement, il convient de noter qu'en cas de renonciation à la cession par la commune concernée et l'Etat respectivement, les logements abordables ne pourront seulement être cédés, loués ou mis à disposition qu'à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics.

Considérations par rapport au contenu du projet de « Pacte logement 2.0 »

1) Le Pacte logement 2.0 : un manque de concrétisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire ?

D'après les données du STATEC, entre le 1er janvier 2001 (439.539 habitants) et le 1er janvier 2020 (626.108 habitants), le nombre de résidents au Grand-Duché a connu une hausse d'environ +42%, ce qui constitue un dynamisme démographique exceptionnel au niveau européen, que ce soit en comparaison avec d'autres Etats ou d'autres régions métropolitaines[38]. Sachant que la population résidente a augmenté chaque année d'au moins 10.000 personnes depuis 2010, la Chambre de Commerce reste ainsi largement convaincue que la **canalisation de la croissance future de la population aux endroits les plus appropriés du territoire national** constituera un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché au cours des prochaines décennies.

[38] Vincent HEIN (2019), « *Le codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable ?* », Document de travail n°13 de la Fondation IDEA a.s.b.l, Novembre 2019.

La nécessite stratégique pour le Luxembourg de tendre vers un **modèle plus durable de la répartition territoriale de (la croissance de) sa population** faisait d'ailleurs déjà l'objet d'une attention particulière dans le **programme directeur d'aménagement du territoire**[39] **(ci-après le « PDAT »)** de 2003[40]. Ce dernier soulignait notamment un certain **déséquilibre qui caractérisait la structure territoriale** du Grand-Duché et qui résultait de la séparation des fonctions « logement » et « travail » dans l'espace. En effet, alors que presque la moitié des emplois nationaux était concentrée dans le centre urbain de la Ville de Luxembourg[41] à l'époque, c'étaient en revanche les communes rurales (dispersées à l'échelle du territoire) qui connaissaient les taux de croissance les plus importants de leur population, une évolution qui conduisait *in fine* à une **contradiction entre le schéma de répartition de (la croissance de) l'emploi salarié et celui de (la croissance de) la population au Grand-Duché**.

Pour lutter contre ce déséquilibre, le PDAT de 2003 introduisait ainsi le « ***polycentrisme*** » en tant que cadre de référence national pour l'organisation future du développement territorial du Grand-Duché. Ce modèle prévoyait de rapprocher les lieux d'habitation des lieux de travail, en concentrant simultanément les emplois, le développement de l'habitat, mais aussi certaines infrastructures publiques essentielles au sein d'un **réseau de plusieurs « centres de développement et d'attraction (CDA)**[42] **»** répartis de façon stratégique et équilibrée sur l'ensemble du territoire grand-ducal.

En revanche, en comparant le **schéma de la répartition relative de la population** qui prévalait avant l'adoption du PDAT de 2003 avec celui de l'année 2020, force est de constater que la répartition relative de la population résidente au Grand-Duché n'a pas varié significativement depuis 2002 et qu'elle n'a pas non plus évolué dans le sens dressé par le PDAT de 2003 (cf. tableau n°3).

[39] Ministère de l'Intérieur (2003), « *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire* », Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.
[40] Suivant la décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003 arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire (http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dgc/2003/03/27/n1/jo).
[41] À ce titre, l'étude IVL de 2004 confirmait d'ailleurs le rôle de principal pôle d'emploi de la commune de Luxembourg, en soulignant qu'environ 127.000 des 289.000 emplois fin 2002 (donc environ 44%) étaient localisés au sein de cette dernière.
[42] D'après le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) de 2003, les centres de développement et d'attraction (en abrégé : CDA) correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leur arrière-pays. Parmi les équipements et les services publics et privés pris en considération, il faut notamment citer le commerce de détail, les services administratifs destinés au public, les institutions de formation et de loisirs, les services de santé, les moyens de transport offerts ainsi que les modes de transport et de communication, notamment en termes de développement de réseaux, de capacité d'offre et de qualité de desserte.

Tableau n°3 : Répartition (de la croissance) de la population en fonction des différents types[43] de communes (2002-2020)

	Population au 1er janvier 2002 (Part relative de la population totale)	Population au 1er janvier 2020 (Part relative de la population totale)	Evolution 2002-2020
Commune de Luxembourg (CDA d'ordre supérieur)	77.965 (17,55%)	122.273 (19,52%)	+56,83% (+1,97%)
Commune d'Esch-sur-Alzette (CDA d'ordre moyen)	27.244 (6,13%)	36.218 (5,78%)	+32,93% (-0,35%)
Communes de Diekirch et d'Ettelbruck (CDA d'ordre moyen)	13.507 (3,04%)	16.190 (2,58%)	+19,86% (-0,46%)
CDA régionaux	76.328 (17,18%)	104.129 (16,63%)	+36,42% (-0,55%)
Communes urbaines / périurbaines	142.216 (32,02%)	191.985 (30,66%)	+34,99% (-1,36%)
Communes rurales	106.790 (24,04%)	155.313 (24,80%)	+45,43% (+0,76%)
TOTAL	444.050 (100%)	626.108 (100%)	+41% (/)

Source : STATEC (2020), Calculs de la Chambre de Commerce.

Selon la Chambre de Commerce, cette **quasi-absence de convergence de la répartition relative de la population vers le modèle de développement du PDAT** de 2003 peut, *d'une part*, s'expliquer en partie par un certain manque d'engagement aussi bien qu'une prise en compte insuffisante par certaines communes[44] des objectifs stratégiques nationaux de la politique d'aménagement du territoire, ceci essentiellement dans l'élaboration du contenu de leurs PAG.

D'autre part, elle considère également que le **niveau national** n'a, jusqu'à présent, pas été en mesure de concevoir un vrai **cadre cohérent et transversal pour une politique de développement territorial prioritaire des « centres de développement et d'attraction (CDA) »** pour amener le **niveau communal** à s'insérer dans les orientations stratégiques du PDAT.

En effet, alors que le **plan directeur sectoriel** fût déjà introduit en tant qu'instrument d'aménagement du territoire du **niveau national** par la loi concernant l'aménagement du territoire du 21 mai 1999, il faut noter que la première entrée en vigueur d'un **plan directeur sectoriel « Logement »** est seulement prévue pour le mois de février / de mars 2021, ceci principalement en raison des insécurités juridiques inhérentes par lesquelles se caractérisaient les lois de 1999[45] et de 2013[46] relatives à l'aménagement du territoire[47]. La Chambre de Commerce estime que ceci explique en grande partie le **manque de progrès vers le modèle de répartition de la population** du PDAT, étant donné que le plan directeur sectoriel constitue l'instrument clé de la politique

[43] La typologie retenue des communes pour l'élaboration du tableau n°3 se base sur l'annexe 2 du projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » de 2014, malgré la décision du Conseil de Gouvernement de retirer ce dernier de la phrase procédurale au 28 novembre 2014. Ont ainsi été considérées comme « Communes urbaines / périurbaines » toutes les communes énumérées dans l'annexe 2 précitée, à l'exception des communes définies en tant que CDA. Conformément au projet de plan directeur sectoriel précité, toutes les communes non mentionnées dans l'annexe 2 ont été considérées comme des « Communes rurales », à l'exception des communes non mentionnées qui sont définies en tant que CDA d'ordre régional (Mémorial A – *N°106 du 19 juin 2014*).

[44] Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *La croissance récente a profondément marqué notre territoire – Que devons-nous faire aujourd'hui pour l'aménager pour les générations futures ?* », Débat de Consultation à la Chambre des Députés, 28 Février 2018.

[45] Loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – *N° 61 du 3 juin 1999*)

[46] Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ; 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – *N° 160 du 6 septembre 2013*)

[47] Ainsi, les lois précitées de 1999 et de 2013 prenaient insuffisamment en compte certaines limites constitutionnelles. Parmi les droits / libertés / principes constitutionnellement protégés en question, l'on peut citer en particulier le droit de la propriété, la liberté du commerce et de l'industrie, l'autonomie communale ou encore la protection de l'environnement humain et naturel.

luxembourgeoise d'aménagement du territoire[48], notamment grâce à son potentiel d'établir des dispositions réglementaires juridiquement contraignantes auxquelles les communes doivent obligatoirement se conformer au niveau de leurs plans d'aménagement (PAG aussi bien que PAP).

Or, outre l'absence du plan directeur sectoriel « Logement » en tant que véritable outil de planification du schéma de répartition de la population, la Chambre de Commerce souligne que le manque de convergence vers le modèle du PDAT semble, à ses yeux, également être largement une résultante du **« Pacte logement 1.0 »**, comme ce dernier affichait sur certains points essentiels une **rupture avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire**.

L'article 1 de la loi modifiée relative au premier Pacte logement prévoyait un **objectif homogène et uniforme en matière de croissance démographique** pour l'ensemble des communes : par la signature d'une convention Pacte logement 1.0, chaque commune s'engageait en effet (indépendamment de sa situation géographique, de sa taille, de sa centralité ou de son accessibilité en matière de transports en commun) d'augmenter sa population résidente d'au moins **15% sur une période de 10 ans**, et la loi prévoyait même une obligation pour les communes de restituer (partiellement) la contribution financière du Pacte logement 1.0 à l'Etat en cas de non-atteinte de cet objectif d'accroissement démographique. Concernant plus particulièrement la **contribution financière**, l'article 2 de la loi modifiée relative au Pacte logement 1.0 prévoyait d'ailleurs qu'elle était fixée à **4.500 EUR par habitant supplémentaire au-dessus d'une croissance annuelle de 1% de la population** de la commune concernée.

Cette contribution financière faisait l'objet d'une **majoration de 70% pour les communes « CDA » et de 50% pour des communes jugées prioritaires**[49] (dénommées « IVL »), ce qui aboutissait bien à une répartition de l'enveloppe des contributions financières plus en phase avec la politique d'aménagement du territoire[50]. Or, en dehors de ces majorations, la Chambre de Commerce considère que le **Pacte logement 1.0** affichait, pour la plus grande partie, une **certaine déconnexion avec la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché**, avec des modalités de détermination des contributions financières et des formulations d'objectifs transmettant indirectement le message que chaque commune devrait viser un développement conséquent des infrastructures d'habitat, indépendamment de sa position stratégique au sein de la politique d'aménagement du territoire. Ceci risque d'être en contradiction avec **la concrétisation de la stratégie de long terme** de cette politique publique, sachant qu'elle a comme objectif de concentrer le développement aux endroits les plus appropriés du territoire national, y compris en coordonnant la dimension territoriale de certaines politiques sectorielles (dont également la politique du logement).

La Chambre de Commerce plaide aussi pour un **développement de l'offre de logements qui s'opère de façon coordonnée, stratégique et dans le respect strict des principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire**, pour ne pas alimenter davantage une dynamique de développement incompatible avec la vision territoriale nationale future. Le **« Pacte logement » peut constituer un outil précieux** pour progresser en ce sens, mais uniquement sous certaines conditions. Il faut ainsi en particulier que la conception du « Pacte logement » soit, ***d'une part***, de nature à favoriser un pilotage du comportement du **niveau communal** à travers la mise en place d'incitations et d'objectifs cohérents en vue d'amener les différentes catégories de communes à s'insérer effectivement dans les orientations nationales de l'aménagement du territoire au Luxembourg, en conformité avec leur position stratégique. ***D'autre part***, à l'instar du Pacte logement

[48] Chilla et Schulz (2012), « *L'aménagement du territoire au Luxembourg : défis, objectifs et instruments d'une politique émergente* », Revue Géographique de l'Est, vol. 52 / 3-4, 2012.
[49] Les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil et sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire.
[50] D'après le 3e monitoring du Pacte logement 1.0, sur l'ensemble des **379 millions EUR** de contributions accordées aux communes sur les exercices budgétaires 2008-2017, environ 223,5 millions (59,5%) étaient versées à des communes avec une convention de type « CDA », 84,5 millions (22,8%) à des communes avec une convention de type « IVL », 34 millions (8%) à des communes avec une convention de type « Standard » et 36,5 millions (9,70%) à des communes avec une convention de type « Rétroactivité ».

1.0, il faudrait également que la répartition des contributions financières étatiques soit en phase avec les stratégies territoriales en soutenant en particulier les communes qui, d'après la politique d'aménagement du territoire, devrait assumer des fonctions et missions territoriales plus importantes et supplémentaires par rapport aux autres communes.

En analysant l'approche et la conception du projet de **« Pacte logement 2.0 »** sous avis, la Chambre de Commerce regrette de constater que le projet de loi affiche, pour la plus grande partie, à nouveau une certaine **déconnexion avec la politique d'aménagement du territoire**. Elle marque cependant son accord avec l'idée du projet de soutenir les différentes communes par le biais d'un « conseiller logement ». Durant les dernières années, la refonte globale des PAG communaux a en effet clairement démontré que les communes ne disposent pas forcément toutes des capacités (techniques, financières, juridiques, etc.) nécessaires pour une maîtrise efficace de certains instruments d'aménagement du territoire, mais également pour mettre en œuvre rapidement des projets d'envergure destinés à l'habitat. La Chambre de Commerce note également avec satisfaction que le projet de loi ne formule plus un **objectif homogène en matière de croissance démographique** pour l'ensemble des communes, à contrario du Pacte logement 1.0, et qu'il ne prévoit pas non plus que **l'ampleur de l'enveloppe des dotations financières pour le *deuxième type* d'aide**, auxquelles les communes peuvent avoir accès, se détermine en fonction de la croissance démographique.

Pour le reste, la Chambre de Commerce déplore que le projet de loi se caractérise par **l'absence d'une véritable vision territoriale stratégique** pour ce qui concerne la localisation des infrastructures d'habitat. En complément des instruments d'aménagement du territoire, le projet de Pacte logement 2.0 représentait en effet à ses yeux une opportunité pour poser les premiers véritables jalons d'une **politique de développement territorial prioritaire cohérente et transversale des « centres de développement et d'attraction (CDA) »** en commençant par le logement, une occasion stratégique qui n'a cependant pas été saisie. En ce qui concerne les **2 types d'aides financières à destination du niveau communal**, la Chambre de Commerce note ainsi que le projet de loi prévoit des montants homogènes et uniformes pour toutes les communes, sans opérer une quelconque catégorisation des communes en fonction de leur rôle stratégique au sein de la politique d'aménagement du territoire. Il n'incite pas certaines communes prioritaires à s'investir plus largement dans la création de logements sur leur territoire par rapport à d'autres communes, et une **répartition des participations financières** qui soit en phase avec les stratégies territoriales n'est pas non plus prévue, ce que la Chambre de Commerce ne peut que regretter. Finalement, alors que l'exposé des motifs évoque explicitement que « *[L]e nouveau Pacte logement fixe les objectifs à l'horizon 2030* », la Chambre de Commerce constate qu'il n'est, à ce stade, pas prévu que cette fixation d'objectifs quantitatifs s'opère à travers le projet sous avis, étant donné que le projet de loi ne contient pas des objectifs chiffrés en matière d'accroissement démographique / en matière de création de logements pour les différentes communes.

Dans l'état actuel du projet sous avis, la Chambre de Commerce estime ainsi que le Pacte logement 2.0 ne pourra pas constituer un instrument à l'aide duquel le Luxembourg pourra répondre aux défis en matière d'aménagement du territoire sur le long terme qui menacent, déjà à présent, la qualité de vie territoriale ainsi que **l'attractivité globale** du pays.

2) La mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant : des orientations qui restent trop vagues

Pour accroître l'offre de logements (non-aidés ou aidés), l'offre de terrains à bâtir sur le marché doit forcément être plus vaste. Comme déjà évoqué *supra*, la Chambre de Commerce considère ainsi qu'un accroissement de l'offre de terrains peut, *d'un côté*, être atteint via des extensions des périmètres d'agglomération des PAG, mais également, *d'un autre côté*, par une **mobilisation accrue du potentiel foncier existant de terrains destinés à l'habitat**.

D'après les travaux de référence de l'Observatoire de l'Habitat sur le **potentiel foncier destiné à l'habitat**[51], ce dernier se compose de **2 types de terrains** disponibles :

- les ***Baulücken***, c'est-à-dire des « terrains vacants » dans le tissu urbanisé. Il s'agit de terrains entièrement viabilisés (sans la nécessité de procéder à des travaux supplémentaires de voirie) et localisés dans une zone destinée à l'habitat. Si une commune dispose d'un PAG « mouture 2011[52] », ces terrains peuvent, en théorie, être mis en construction rapidement par le biais d'une simple autorisation de bâtir, puisque le dépôt d'un PAP « nouveau quartier » (ou son équivalent dans les anciennes moutures de PAG) n'est pas / plus nécessaire ;
- et, *en deuxième lieu*, les **« autres terrains »**. Cette catégorie englobe à la fois des terrains situés en seconde position ou qui requièrent des travaux additionnels de voirie et d'équipements collectifs, des surfaces situées dans des zones d'aménagement différé[53], mais aussi des terrains localisés dans des zones soumises à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier » (ou son équivalent dans les anciennes moutures de PAG).

Les données les plus récentes relatives à la **décomposition du potentiel foncier destiné à l'habitat entre ces 2 types de terrains** mettaient d'ailleurs en exergue que les ***Baulücken*** représentaient au total près d'un tiers (941 hectares) du potentiel foncier disponible pour l'habitat, des surfaces qui étaient d'ailleurs largement détenues (75,2%) par des personnes physiques (cf. tableau n°4).

---

[51] Observatoire de l'Habitat (2019), « *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016* », Note n°22 de l'Observatoire de l'Habitat, février 2019.

[52] Conforme à la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – *N°159 du 29 juillet 2011*)

[53] D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune, « *[L]es zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Seules peuvent y être autorisés des dépendances et aménagements de faible envergure ainsi que des équipements publics et collectifs relatifs à la télécommunication, l'approvisionnement en eau potable et en énergie et à l'évacuation des eaux résiduaires et pluviales. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme.* »

Tableau n°4 : Répartition du potentiel foncier destiné à l'habitat selon le type de propriétaire en 2016 (en hectares)

Types de propriétaire	*Baulücken*	Autres terrains	Total des terrains
Personnes physiques (Part relative détenue)	708 (75,2%)	1114 (58,5%)	1821 (64,0%)
Personnes morales (Part relative détenue)	116 (12,4%)	329 (17,3%)	446 (15,7%)
Copropriétés (Part relative détenue)	63 (6,6%)	206 (10,8%)	268 (9,4%)
Communes ou syndicats de communes (Part relative détenue)	37 (3,9%)	138 (7,2%)	174 (6,1%)
Etat (Part relative détenue)	6 (0,6%)	17 (0,9%)	23 (0,8%)
Fonds[54] (Part relative détenue)	6 (0,7%)	50 (2,6%)	56 (2,0%)
SNHBM (Part relative détenue)	4 (0,4%)	52 (2,7%)	56 (2,0%)
Propriétaires mixtes (Part relative détenue)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Propriétaires inconnus (Part relative détenue)	1 (0,1%)	0 (0,0%)	1 (0,0%)
TOTAL	**941 (100,0%)**	**1905 (100,0%)**	**2846 (100,0%)**

Source : Note n°22 de l'Observatoire de l'Habitat.

Ces 941 hectares de ***Baulücken*** ne sont en revanche pas directement concernés par l'approche pour la création de logements abordables que prévoit le projet de loi sous avis, étant donné que la création s'opère à travers les seuils de déclenchement et les obligations en matière de « quotas de logements abordables » qui seront institués lors d'un dépôt d'un PAP « nouveau quartier ». L'approche du Pacte logement 2.0 s'applique ainsi sur la catégorie des **« autres terrains »**, et ce d'ailleurs seulement en partie : suivant la fiche financière jointe au projet de loi sous avis, le dépôt d'un PAP « nouveau quartier » s'avérerait ainsi seulement nécessaire pour 1.545 hectares des 1.905 hectares « d'autres terrains ». Ce sont d'ailleurs ces 1.545 hectares sur lesquels se base **l'estimation du potentiel de logements abordables** qui pourraient être créés par le biais du nouvel article *29bis*, une approximation sommaire indiquant qu'environ **5.000 logements abordables** pourraient être développés en théorie au sein des 1.545 hectares recensés, le tout en tenant compte de la densité maximale autorisée prévue dans les PAG pour les surfaces en question.

Néanmoins, alors que l'approche du Pacte logement 2.0 pour la création de logements abordables se limite principalement à une partie des terrains du potentiel foncier, la Chambre de Commerce se permet de rappeler que la **mobilisation effective du potentiel foncier** pour l'habitat constitue, dans son ensemble, un préalable d'une importance cruciale. Cet objectif ne pourra cependant être atteint sans la mise en œuvre de mesures ciblées et concrètes visant à défavoriser la **rétention de l'ensemble des terrains**[55] destinés à l'accueil des infrastructures d'habitat, les surfaces étant pour la plus grande majorité détenues par des personnes physiques.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note que le fait de « **mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant** » constitue un objectif explicite du projet de loi sous avis, et ce suivant l'article 1. En revanche, elle s'étonne que le projet de loi, son exposé des motifs et ses commentaires des articles restent, en grande partie, très **vagues par rapport aux mesures et aux instruments concrets** qui seront mis en œuvre ou soutenus à travers le Pacte logement 2.0.

[54] À savoir le Fonds du Logement, le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau du Kirchberg et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall.
[55] À savoir de l'ensemble des *Baulücken* aussi bien que de l'ensemble des autres terrains évoqués.

L'exposé des motifs, par exemple, se contente d'évoquer que des « *[m]esures qui visent la création de structures facilitant la mobilisation de terrains […]* » seront prévues, sans que le projet ne détaille pour autant davantage ces propos. Sur le côté plus positif, la Chambre de Commerce note par contre que **l'état des lieux en matière des politiques du logement ainsi que les priorités futures** en la matière, qui devront être établis dans le cadre de l'élaboration du **PAL** par une commune, devront également intégrer le champ de la « mobilisation du potentiel foncier et résidentiel ». Le commentaire des articles précise d'ailleurs que le domaine des logements non-occupés / vacants sera également couvert, ce dont elle ne peut que se féliciter.

Il n'en demeure pas moins que le projet de loi sous avis reste, pour la plus grande partie, assez flou en ce qui concerne les instruments de mobilisation concrets. Ainsi, au niveau des critères d'éligibilité pour les demandes de participations financières que les communes doivent soumettre afin d'avoir accès aux **dotations**[56] **du *deuxième type* d'aide**, le projet de loi sous avis prévoit que les communes peuvent, par exemple, bénéficier de participations pour des projets en lien avec des « *[a]cquisitions d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ainsi que pour la réalisation de logements subventionnés […]*[57] », ou bien pour des projets ayant pour objet d'accroître « *[l]es ressources et les compétences nécessaires au niveau de l'administration communale en vue de la mobilisation des terrains […]*[58] ». La Chambre de Commerce déplore le manque d'explications additionnelles, et elle se demande si ces dispositions se réfèrent à des opérations d'acquisition usuelles, ou bien à des acquisitions qui seraient liées à l'exercice du **droit de préemption** par les communes. L'usage de ce dernier outil a en effet été rendu en grande partie inopérant suivant certains jugements rendus par des juridictions administratives en 2020[59] et qui ont annulé, pour raison de non-conformité, des décisions d'exercice du droit de préemption par des acteurs publics sur des terrains constructibles.

La Chambre de Commerce constate en outre que le projet de Pacte logement 2.0 ne semble pas prévoir des initiatives dans le domaine de la **lutte contre la rétention du potentiel foncier**. Ainsi, alors qu'elle a déjà recommandé[60] de conditionner l'attribution (ou bien le montant) de la contribution financière versée par l'Etat dans le cadre du Pacte logement à un usage plus conséquent de certaines classes de l'impôt foncier et de la taxe de non-affectation à la construction par les communes, elle prend note que le projet de loi sous avis ne prévoit ni un tel mécanisme, ni des participations financières éventuelles à destination des communes dans un tel cas de figure. Pour ce qui concerne la **mobilisation des logements éventuellement inoccupés**, la Chambre de Commerce constate par ailleurs que des mesures particulières pour favoriser l'usage de la **taxe d'inoccupation** sur des immeubles bâtis ou des parties d'immeubles bâtis ne sont pas non plus envisagées, mais elle peut reconnaître que les dispositions du projet de loi relatives à la gestion locative sociale[61] pourraient induire les communes à inciter de façon plus conséquente certains propriétaires privés à mettre à disposition leurs logements inoccupés.

Pour que la mise en construction des surfaces disponibles et la lutte contre leur rétention ne devienne pas un point faible du Pacte logement 2.0, la Chambre de Commerce préconise ainsi que le projet sous avis soit complété. De surcroît, elle considère par ailleurs que des modifications devraient également être envisagées pour les modalités relatives au PAL. Dans son état actuel, le projet de loi prévoit en effet que le PAL couvre l'ensemble de la période de validité du Pacte logement 2.0, cette dernière s'étalant jusqu'au 31 décembre 2032. Or, étant donné qu'une **réforme de l'impôt foncier** fût récemment annoncée pour l'horizon 2023, une adaptation qui irait d'ailleurs de pair avec

[56] La dotation financière forfaitaire initiale, les dotations financières pour logements conventionnés, ou les dotations financières pour logements de la gestion locative sociale
[57] Projet situé dans la catégorie n°1 intitulée « Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs ».
[58] Projet situé dans la catégorie n°3 intitulée « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales ».
[59] Arrêt de la cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg : Audience publique du 21 janvier 2020, N° 43240 du rôle ; Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg : Audience publique de vacation du 22 juillet 2020, N° 42595 du rôle.
[60] Chambre de Commerce (2018), « *Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovante* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°20, novembre 2018.
[61] Article 7, paragraphe (5) du projet de loi sous avis

un remplacement ainsi qu'une simplification du **système de la taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles** d'après l'accord de coalition, la Chambre de Commerce estime que les communes devraient disposer de la possibilité de pouvoir adapter leur PAL. À ses yeux, une telle modification du programme pourrait par exemple avoir lieu par le biais d'un vote du conseil communal, ce qui donnerait la possibilité d'ajuster le PAL à l'aune des futures réformes qui auront lieu au niveau des instruments de lutte contre la rétention du potentiel foncier destiné à l'habitat à l'échelle nationale.

3) Introduction d'un mécanisme de cession légal pour les fonds réservés aux logements abordables ou les logements réalisés : des modalités à revoir en profondeur

Sur la base de « best practices » dans le domaine du logement en Autriche, le projet de loi sous avis ambitionne d'accélérer l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public**. Selon le commentaire des articles, ce dernier présenterait un **double avantage**. Il permettrait ainsi d'abord au Gouvernement d'être en mesure de mieux répondre, sur le moyen et long termes, à la croissance estimée du nombre futur potentiel de demandeurs de logements subventionnés. En outre, une fois que le parc public aurait atteint une certaine « masse critique », il pourrait constituer un levier des autorités publiques pour agir efficacement sur l'évolution des prix d'acquisition des immeubles destinés au logement au Grand-Duché.

Si la Chambre de Commerce reconnaît la nécessité de devoir augmenter **l'offre de logements locatifs subventionnés** pour des raisons de cohésion sociale, elle estime qu'il s'agit d'un élément parmi d'autres en vue de contenir les prix, et que d'autres instruments (allègement des procédures d'autorisation, instruments pour la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant, etc.) restent à ce stade toujours sous-utilisés. En outre, à ses yeux, une intervention publique imparfaitement dosée pourrait même être de nature à défavoriser une augmentation de l'offre de logements sur le marché privé et potentiellement aggraver la situation de pénurie au sein de ce segment en raison des nombreuses surfaces qui seraient accaparées par le secteur public. Le cas échéant, une telle évolution pourrait même favoriser une envolée des prix sur le marché privé dans le futur, totalement à rebours des objectifs poursuivis.

La Chambre de Commerce regrette que la définition du « logement abordable », retenue dans le projet de loi sous avis, soit de nature à exclure les acteurs privés, hormis pour la construction. À travers l'introduction d'un **mécanisme de cession légal**, le projet de loi sous avis prévoit en effet que des **logements abordables réalisés** devront être cédés à la commune / à l'Etat et ce à la **valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif**, ce qui voudrait dire qu'il n'existera pas de possibilité pour les promoteurs privés de réaliser **un quelconque bénéfice**. Alternativement, le mécanisme de cession prévoit que les acteurs non publics peuvent procéder à la cession des fonds réservés aux logements abordables par le PAP « nouveau quartier », et ce à la valeur fixée d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé. Cette valeur engloberait aussi le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics.

La Chambre de Commerce estime que le manque de possibilité **pour les promoteurs privés de réaliser un bénéfice** pour la création des logements constitue une modalité qui est d'autant plus surprenante puisque les professionnels de l'immobilier ont formulé à maintes reprises leur disponibilité dans le passé pour s'investir dans un modèle de coopération « win-win ». Concernant les acteurs non publics, la Chambre de Commerce souligne d'ailleurs que le mécanisme de cession légal semble se caractériser par un **manque d'attractivité de la réalisation des logements par rapport à la simple cession des terrains**, et elle estime que cette configuration pourrait même s'avérer contreproductive pour les autorités dans leur ambition d'accélérer l'accroissement du parc immobilier public, compte tenu des capacités limitées des principaux promoteurs publics. En effet, alors que le Luxembourg ne dispose pas de données fiables sur le

nombre annuel de logements subventionnés réalisés par le niveau communal[62], la Chambre de Commerce rappelle qu'en moyenne sur la période 2014-2019, le nombre de logements achevés par la SNHBM et le Fonds du Logement a été de 135 et de 88 unités respectivement.

Finalement, la Chambre de Commerce donne également à considérer que l'absence de bénéfice pour les logements abordables pourrait même contraindre certains acteurs privés à devoir augmenter le prix de vente des autres habitations construites pour le marché privé afin de compenser le manque de rendement, une évolution qui serait totalement à rebours de l'objectif poursuivi par les autorités. Elle plaide ainsi pour un **ajustement en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal** telles qu'actuellement prévues par le projet de loi sous avis, ou bien pour l'introduction d'un mécanisme de compensation tel que décrit à l'endroit du commentaire des articles de la Chambre de Commerce à l'égard du paragraphe (8) du nouvel article *29bis*, introduit par l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis.

Commentaire des articles

Concernant l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis[63]

- **Concernant le paragraphe (1) du nouvel article *29bis***

Le paragraphe (1) du nouvel article *29bis*, introduit par l'article 10, point 1° du projet de loi sous avis, précise ce que le projet de Pacte logement 2.0 entend par « logements abordables ». Le projet de loi sous avis se contente ainsi de renvoyer au terme de « logement à coût modéré » qui apparaît uniquement dans le chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement[64], ce que la Chambre de Commerce regrette au vu de la définition vague de cette notion.

La Chambre de Commerce plaide ainsi en faveur d'une définition plus claire et précise pour le « logement abordable ». Étant donné qu'elle s'oppose à ce que les logements abordables réalisés par des acteurs non publics fassent l'objet d'une cession au prix de réalisation effectif, la Chambre de Commerce attire d'ailleurs l'attention des auteurs sur la nécessité d'élaborer également une définition alternative et claire pour le prix de cession des logements abordables en cas de réalisation par des acteurs privés.

- **Concernant le paragraphe (3) du nouvel article *29bis***

Le paragraphe (3) du nouvel article *29bis* prévoit que « *[L]es PAP « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle la surface construite brute à réserver aux logements abordables.* ***Ne font pas l'objet d'une telle réservation les lots ou parcelles qui connaissent des contraintes importantes en matière d'exécution[65], susceptibles de générer des coûts disproportionnés*** *en matière de création de logements abordables. Les lots et parcelles visés au présent article ne peuvent connaître une affectation autre que le logement abordable.* »

D'après le commentaire des articles, ce paragraphe (3) a pour objectif de permettre aux autorités publiques de refuser une réservation pour le logement abordable de certaines surfaces données par un PAP « nouveau quartier ». Dans le cadre du **mécanisme de cession légal s'appliquant aux logements abordables réalisés ou aux surfaces réservées** à cette fin, le

[62] Observatoire de l'Habitat (2020), « *Le ''Logement abordable'' au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels* », Note n°26 de l'Observatoire de l'Habitat, juin 2020.
[63] L'article 10, point 1° du projet de loi sous avis a comme objet d'insérer un nouvel article *29bis* au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.
[64] Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – *N° 16 du 27 février 1979*)
[65] D'après le commentaire des articles, il s'agirait ici par exemple de contraintes découlant d'une topographie particulièrement raide ou encore d'une pollution du sol conséquente.

paragraphe (3) aurait ainsi comme but de mettre un instrument à la disposition des autorités publiques afin de pouvoir refuser de se voir céder des terrains qui pourraient être de nature à générer des **coûts et difficultés « disproportionnés » pour les promoteurs publics** lors de la réalisation des logements abordables. Les auteurs précisent d'ailleurs que lors de l'analyse de la conformité d'un projet de PAP par le conseil communal ou encore le Ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'adoption d'un PAP, **il pourra être procédé à un refus d'approbation d'un projet de plan s'il est contraire au paragraphe (3)** du nouvel article *29bis*.

La Chambre de Commerce s'étonne que le projet de loi sous avis prévoie une telle disposition, et elle souhaite souligner qu'elle s'inquiète du caractère très vague des notions de « contraintes importantes en matière d'exécution » et de « coûts disproportionnés » qui sont utilisées au sein du paragraphe (3) du nouvel article *29bis*, en particulier puisque les surfaces constructibles classées par un PAG se caractérisent habituellement par l'existence usuelle d'une certaine hétérogénéité quant aux coûts de viabilisation.

La Chambre de Commerce se permet dès lors d'exprimer son inquiétude par rapport à **l'insécurité juridique** pour l'ensemble des parties prenantes qui pourrait découler de l'usage de notions déterminantes aussi vagues au sein du paragraphe (3), en particulier au cas où un projet de PAP serait refusé par les autorités publiques pour seul motif de non-conformité au paragraphe (3) de l'article *29bis*.

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet sous avis précisent qu'il ne pourra être procédé à un refus d'approbation d'un projet de PAP que s'il est manifestement contraire au paragraphe (3) du nouvel article *29bis*. Or, dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce recommande soit de procéder à la formulation de définitions plus claires pour les 2 notions évoquées *supra*, soit de faire complètement abstraction du paragraphe (3) précité dans son entièreté.

- **Concernant le paragraphe (8) du nouvel article *29bis***

Le paragraphe (8) du nouvel article *29bis* prévoit que « *[L]es dispositions relatives au **degré d'utilisation du sol** fixé par les PAG peuvent être **modifiées et complétées ponctuellement** par un PAP « nouveau quartier », sous réserve du respect des dispositions de l'article 2 (de la loi modifiée du 19 juillet 2004), que la surface construite brute maximale résultant des dispositions du PAG ayant trait au **degré d'utilisation du sol** ne soit pas dépassée d'une valeur correspondant à la **moitié de la surface réservée au logement abordable** et que les **valeurs relatives au degré d'utilisation du sol** ne soient augmentés de plus de 15% »*.

D'après le commentaire des articles, ce paragraphe (8) a pour objectif d'introduire un mécanisme qui permettrait, sous certaines conditions, de **modifier ponctuellement les**

coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol (CUS[66] ; COS[67] ; CSS[68] ; DL[69]) d'un PAG[70], et ce par le biais de l'adoption d'un PAP « nouveau quartier ». En particulier, les auteurs avancent qu'un tel mécanisme pourrait en partie compenser l'impact résultant de l'introduction des nouvelles charges urbanistiques sous formes d'obligations de quotas de logements abordables, mais son but serait également d'inciter l'initiateur d'un projet à modifier les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol du PAG pour ainsi prévoir plus de logements abordables.

La Chambre de Commerce salue l'initiative sous-jacente à l'introduction du paragraphe (8) quant au fond, et elle considère que la volonté des autorités publiques d'élaborer un tel mécanisme constitue un aspect positif du projet de loi sous avis. En revanche, elle estime que **le mécanisme, tel qu'il a été conçu, nécessite des ajustements** notables, aussi bien sur le volet économique que sur le volet juridique.

Sur le plan économique, la Chambre de Commerce remarque que la conception actuelle du mécanisme ne semble pas tenir suffisamment compte des **interactions avec le paragraphe (2) du nouvel article *29bis***, où les pourcentages de quotas de logements abordables se trouvent définis.

En cas d'augmentation des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol par une adoption d'un PAP « nouveau quartier », le commentaire des articles indique que le mécanisme permettrait à un initiateur de projet d'augmenter le **potentiel constructible** des terrains couverts par le PAP, ce qui reviendrait *de facto* à un accroissement quantitatif de la **surface construite brute**[71] à dédier au logement. Un promoteur privé disposerait dès lors également de la possibilité d'envisager une hausse du **nombre total d'unités de logement** prévues. Or, la Chambre de Commerce fait remarquer que la prédite augmentation des unités de logement pourrait justement, selon le cas de figure, s'avérer comme préjudiciable pour certains promoteurs privés en raison du **paragraphe (2) du nouvel article *29bis***, où les taux de pourcentage du « quota de logement abordable » pour des nouveaux projets résidentiels sont justement déterminés **en fonction** du **nombre d'unités de logements total** que prévoit un PAP « nouveau quartier » (cf. tableau n°2).

D'après la compréhension de la Chambre de Commerce, la conception actuelle du mécanisme prévu au paragraphe (8) pourrait donc donner lieu à des situations contreproductives. Ainsi, si un promoteur privé prévoit un nouveau projet résidentiel qui pourrait donner lieu à **23-24 unités de logements** suivant le PAG en vigueur, la Chambre de Commerce estime que ce promoteur n'aurait aucun intérêt à **modifier les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol** pour planifier encore davantage **d'unités de logements**, ceci en raison du risque réel de « s'auto-imposer » un pourcentage de quota de logement abordable encore plus contraignant.

---

[66] « *On entend par **''coefficient d'utilisation du sol (CSU)''** le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux et la surface totale du terrain à bâtir brut, pour autant que la hauteur d'étage moyenne ne dépasse pas 5 mètres. Pour tous les niveaux dont la hauteur moyenne d'étage est comprise entre 5 mètres et 10 mètres, la surface construite brute est multipliée par 2. Pour tous les niveaux dont la hauteur d'étage moyenne dépasse 10 mètres, la surface construite brute est multipliée par 3.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

[67] « *On entend par **''coefficient d'occupation du sol (COS)''** le rapport entre la surface d'emprise au sol de la ou des constructions (au niveau du terrain naturel) et la surface du terrain à bâtir net.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

[68] « *On entend par **''coefficient de scellement du sol (CSS)''** le rapport entre la surface de sol scellée et la surface du terrain à bâtir net.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

[69] « *On entend par **''densité de logement (DL)''** le rapport entre le nombre d'unités de logement et le terrain à bâtir brut exprimé en hectares. Les logements intégrés, au sens de l'annexe II du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune ne sont pas pris en compte.* » (Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune).

[70] D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune, pour les zones définies aux articles 8 à 22 du règlement ainsi que pour les zones soumises à un PAP « nouveau quartier », la détermination du degré d'utilisation du sol est exigée.

[71] D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune, « *[O]n entend par **surface construite brute** la surface hors œuvre obtenue d'un bâtiment et des dépendances en additionnant la surface de tous les niveaux. Seules les surfaces non aménageables en sous-sol ou partiellement en sous-sol et sous combles ne sont pas prises en compte. Les surfaces non closes, notamment les loggias, les balcons et les carports, ne sont pas prises en compte pour le calcul de la surface construite brute* ».

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que le paragraphe (2) du nouvel article *29bis* **ne prévoit pas que le nombre d'unités de logements supplémentaires**, qui pourrait être généré suite à une modification d'un PAG par le biais de l'adoption d'un PAP « nouveau quartier », ne soit pas pris en compte pour la détermination du pourcentage de quota de logement abordable, ce qui pourrait donc, à ses yeux, potentiellement pénaliser les projets de certains acteurs privés. Elle préconise donc qu'il ne soit pas tenu compte du **nombre d'unités de logements supplémentaires** précité pour la fixation du quota, et elle recommande de surcroît qu'il pourrait être envisagé, dans une optique de compensation, que le quota de logements abordables déterminé ne soit pas de nature à s'appliquer sur le potentiel constructible supplémentaire et sur la surface construite brute additionnelle à dédier au logement qui seraient générés suivant une modification des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol d'un PAG opérée par l'adoption d'un PAP « nouveau quartier ».

En parallèle, la Chambre de Commerce considère que le mécanisme prévu au paragraphe (8) du nouvel article *29bis* se caractérise également par certaines incohérences sur le plan juridique.

Les auteurs du projet sous avis soulignent que le paragraphe (8) constitue une « *mesure exceptionnelle et dérogatoire à la trame qui guide toute la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain* », mais la Chambre de Commerce rappelle que l'article 25 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dispose explicitement que « *[L]e PAP **précise et exécute** les dispositions réglementaires du PAG concernant une zone ou partie de zone* », alors qu'aucune disposition de la loi ne prévoit qu'un PAP **peut effectivement modifier** le PAG. La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à l'orientation de l'approche choisie par les auteurs, basée sur le principe novateur qu'un PAP pourrait être de nature à modifier un PAG dans le futur, mais elle estime que pour concrétiser cette nouvelle philosophie en toute sécurité juridique, une réforme plus large au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain s'avérerait nécessaire.

Des problèmes juridiques de nature similaire ont d'ailleurs également été soulevés par d'autres parties prenantes dans leurs avis relatifs au projet de loi n°7648 sous objet, étant donné que l'article 30 de loi modifiée du 19 juillet 2004, relatif à la procédure d'adoption du PAP, prévoit explicitement que le collège des bourgmestre et échevins est obligé de **vérifier la conformité** d'un projet de PAP avec le (projet) de PAG. Dans leurs avis, et dans un souci de sécurité juridique, certaines parties prenantes recommandaient ainsi d'étudier l'éventualité d'une possible introduction d'une « **procédure de modification allégée du PAG** ».

Alternativement, la Chambre de Commerce estime que les définitions des **coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol** pourraient aussi être revues, de manière à ce qu'ils ne s'appliquent pas au domaine du « logement abordable ». De cette façon, les professionnels de l'immobilier auraient la capacité de procéder à des augmentations de la hauteur de leurs constructions d'un étage qu'ils pourraient dédier au logement abordable, sans la nécessité de devoir procéder à des modifications des coefficients et des contenus des instruments d'aménagement du territoire du niveau communal.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

RMX/DJI