

Luxembourg, le 21 novembre 2025

**Objet : Projet de loi n°8535<sup>1</sup> portant modification :**  
**1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;**  
**2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant**  
**certaines dispositions du Code civil. (6894TMT)**

*Saisine : Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire  
(20 mai 2025)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de renforcer l'efficacité et la cohérence du cadre juridique entourant le logement abordable, en adaptant la législation aux réalités rencontrées sur le terrain. Il vise à accélérer et à faciliter la création de logements abordables, en améliorant la gouvernance et la transparence des aides publiques, et en favorisant une collaboration plus étroite entre acteurs publics et privés dans la production et la gestion du parc de logements abordables.

---

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

### En bref

- La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de renforcer la politique du logement et de proposer une approche plus structurée de la construction de logements abordables.
- Elle estime que le Projet demeure trop centré sur les opérateurs publics et les structures sans but lucratif, sans permettre une participation effective du secteur privé à la construction et à la gestion de logements abordables.
- Elle constate que le texte reste vague sur certains aspects cruciaux, notamment quant à l'introduction de partenariats public-privé (PPP).
- La Chambre de Commerce juge trop restrictifs les plafonds de revenus fixés pour l'éligibilité aux logements abordables et plaide pour leur révision à la hausse.
- Elle regrette une méthode de rachat insuffisamment encadrée, la non-prise en compte des situations familiales courantes (divorces, séparations) et le manque de transparence sur les aides et sur les risques liés à l'emphytéose.
- La Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

### Résumé

Le projet de loi sous avis modifie la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable (ci-après la «Loi ») et la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, afin d'en améliorer la cohérence et d'en opérationnaliser la mise en œuvre. La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de renforcer la politique du logement et de proposer une approche plus structurée de la construction de logements abordables. Elle accueille favorablement plusieurs avancées, telles que la reconnaissance du caractère d'utilité publique des activités des promoteurs sociaux, la segmentation géographique des aides publiques ou encore l'introduction d'incitations pour la rénovation énergétique, qui traduisent une prise en compte accrue de la durabilité et de l'équité territoriale.

La Chambre de Commerce réitère son soutien à la reconnaissance des sociétés d'impact sociétal (SIS) comme acteurs du logement abordable. Elle alerte toutefois sur la rigidité du cadre juridique applicable aux SIS, notamment l'obligation de parts d'impact sans rendement, qui freine la mobilisation de capitaux privés.

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que le texte demeure trop centré sur les opérateurs publics et les structures sans but lucratif, sans permettre une participation effective du secteur privé à la construction et à la gestion de logements abordables. Elle appelle à une différenciation claire entre logement social et logement abordable, avec des régimes, des objectifs et des soutiens financiers distincts. Dans cette optique, elle invite les auteurs à définir un cadre contractuel solide pour les partenariats public-privé, ce dernier étant actuellement jugé trop imprécis.

Sur le plan économique, la Chambre de Commerce considère que les aides publiques demeurent disproportionnées pour les promoteurs sociaux (jusqu'à 75% des coûts), sans obligation de reconduction ni garantie de maintien du parc subventionné après la convention de 40 ans. Elle recommande d'y associer des conditions de durabilité : prolongation de l'affectation au logement abordable, mécanisme de remboursement partiel ou conversion en prêt à taux zéro lors de la revente.

En matière d'accessibilité, la Chambre de Commerce juge trop restrictifs les plafonds de revenus fixés pour l'éligibilité aux logements abordables et plaide pour leur révision à la hausse, notamment pour les jeunes actifs du secteur financier. Elle appelle également à intégrer la proximité avec le lieu de travail parmi les critères d'attribution, afin de mieux articuler politique du logement et mobilité professionnelle afin d'optimiser l'aménagement du territoire.

Concernant la vente abordable, la Chambre de Commerce réitère ses fortes réserves sur le mécanisme de rachat en cas de revente, qu'elle juge insécurisant pour les ménages. Elle propose de le remplacer par un droit de préemption, d'assurer une transparence accrue sur les aides déduites, d'autoriser la valorisation des travaux réalisés et d'étendre les dispositions légales aux cas de divorce ou de séparation.

De manière générale, les logements abordables contribuent indéniablement à accroître l'offre résidentielle et participent, dans une certaine mesure, à la réduction de la tension sur le marché du logement. Tout en saluant l'initiative du Gouvernement visant à accroître le nombre de logements abordables, la Chambre de Commerce regrette cependant l'absence d'objectifs chiffrés clairs sur le nombre de logements abordables à atteindre, qui permettraient de définir une trajectoire mesurable et de suivre l'évolution réelle du parc au cours des prochaines années. Un tel cadrage semble indispensable pour évaluer l'efficacité des moyens déployés et la cohérence des investissements publics avec les besoins démographiques et économiques du pays.

Elle regrette également que la stratégie gouvernementale reste centrée quasi exclusivement sur le financement de structures à but non lucratif, fortement tributaires des subventions étatiques pour assurer leur viabilité. Si ces acteurs jouent un rôle social incontestable, ils évoluent dans un segment administré, circonscrit et peu perméable au marché privé, caractérisé par des conditions d'accès et de gestion strictement encadrées. Cette orientation limite la portée de la politique du logement, selon la Chambre de Commerce, sans effet d'entraînement suffisant sur l'ensemble du marché immobilier.

La Chambre de Commerce estime que cette approche, si elle permet de répondre à des besoins ciblés, ne s'attaque cependant pas aux causes structurelles de la crise du logement au Luxembourg, qui sont avant tout liées à une insuffisance globale de l'offre. Elle aurait souhaité que le Gouvernement mette davantage l'accent sur le soutien direct au secteur de la construction, aujourd'hui particulièrement fragilisé par la hausse des coûts, les taux d'intérêt élevés, alors qu'une multiplication des faillites d'entreprises est constatée.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce préconise une politique de relance équilibrée, combinant la promotion du logement abordable avec des mesures incitatives pour la construction privée.

Selon la Chambre de Commerce, seule une stimulation globale de la construction, publique et privée, permettra de restaurer un équilibre durable sur le marché du logement et de relancer l'activité du secteur de la construction, qui constitue un pilier majeur de l'économie nationale. Elle appelle ainsi à un changement de cap, privilégiant les leviers économiques et structurels capables de créer de l'offre réelle et pérenne, plutôt qu'un élargissement constant du champ des aides publiques.

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

\* \* \*

Appréciation du projet de loi :

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

**Légende :**

++	Très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
- -	Très défavorable
n.a.	Non applicable
n.d.	Non disponible

**Contexte**

Le manque du logement et la progression continue des prix immobiliers constituent depuis de nombreuses années un axe central du débat socio-économique national. Ces problématiques représentent, au regard de la Chambre de Commerce, l'un des défis majeurs pour l'avenir du Grand-Duché, tant leurs effets se révèlent préjudiciables à la cohésion sociale, à l'attractivité économique et aux perspectives de développement du pays.

Consciente de l'ampleur de ces enjeux, la Chambre de Commerce réaffirme la nécessité d'une action résolue pour stimuler la construction de logements, en particulier sur le marché privé. Elle préconise à cet égard une simplification des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement, l'adoption de mesures visant à accroître la mise à disposition de terrains à bâtir, ainsi qu'une approche volontariste en faveur d'une densification raisonnée des zones déjà urbanisées.

Dans le même temps, la Chambre de Commerce souligne l'importance d'un renforcement du parc locatif subventionné. Revendication de longue date, elle plaide pour une ouverture de ce segment aux opérateurs privés, estimant que leur participation pourrait constituer un levier efficace pour accroître et diversifier l'offre de logements accessibles au plus grand nombre.

Au deuxième trimestre 2025, le marché résidentiel luxembourgeois a connu une nouvelle accélération des prix, confirmant la persistance d'une dynamique haussière. Selon le STATEC, les prix des logements, toutes catégories confondues, ont progressé de 4,5% par rapport au deuxième trimestre 2024, un rythme proche de la tendance annuelle observée à long terme (+5% sur la période 2010-2025).

Cette évolution intervient dans un contexte où les principales mesures fiscales temporaires destinées à soutenir le marché immobilier sont arrivées à échéance. Ces dispositifs comprenaient notamment :

- la réduction de moitié de la base imposable pour les droits d'enregistrement et de transcription ;
- l'imposition réduite au quart du taux global sur les plus-values de cession ;
- l'amortissement accéléré à 6% pour les ventes en VEFA ; ainsi que
- le crédit d'impôt pour l'investissement locatif, supprimé à la fin juin 2025.

Ces mesures, initialement prévues jusqu'au 31 décembre 2024, avaient été prolongées jusqu'au 30 juin 2025. Elles ont donné lieu à une vague d'anticipation des transactions fin 2024, suivie d'un ralentissement au premier trimestre 2025, période d'attentisme précédant la date butoir. Le deuxième trimestre 2025 a ensuite enregistré une flambée de l'activité, les acteurs cherchant à profiter une dernière fois de ces incitations.

À noter toutefois une exception au niveau du « Bëllegen Akt ». Contrairement aux mesures susmentionnées, le crédit d'impôt sur les actes notariés (droits d'enregistrement et de transcription), porté à 40.000 euros par acquéreur, a été pérennisé. Cette mesure continue donc de s'appliquer pour l'acquisition d'une résidence principale, même après l'expiration du reste du « paquet logement ».

Malgré ce sursaut, le segment des appartements neufs en VEFA demeure nettement en retrait. Seules 348 transactions ont été enregistrées au deuxième trimestre 2025, pour un volume financier d'environ 281 millions d'euros. Si cela représente une hausse spectaculaire de 126% par rapport au deuxième trimestre 2024, l'un des plus bas niveaux depuis 2007, l'activité reste inférieure de moitié à la moyenne observée entre 2017 et 2021 (environ 694 ventes par trimestre).

Ce déséquilibre structurel reste préoccupant : alors que les besoins sont estimés à entre 6.000 et 7.500 nouveaux logements par an, 39.387 logements ont été achevés sur le territoire entre 2009 et 2020, ce qui correspond en moyenne à 3.282 unités par année. Et en 2024, le nombre d'autorisations de bâtir pour les neuf premiers mois de l'année était de 2.609, contre 3.517 à la même période en 2023, et 3.363 à la même période en 2022<sup>2</sup>.

### **Considérations générales**

Le Projet a pour objet d'apporter un ensemble d'adaptations à la Loi, ainsi qu'à la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

---

<sup>2</sup> Rapport d'activités 2024, Département du Logement, Ministère de l'Aménagement du territoire

Le texte vise à rendre le dispositif du logement abordable plus clair et efficace, en simplifiant les procédures, en renforçant la transparence des aides publiques et en améliorant la coordination entre les acteurs du secteur.

La modification de la loi du 21 septembre 2006 poursuit, quant à elle, l'objectif d'assurer la cohérence terminologique et normative entre le régime du logement abordable introduit par la Loi et le droit du bail à usage d'habitation. Ces ajustements étant de nature technique et sans portée substantielle, la Chambre de Commerce concentre le présent avis sur les dispositions modifiant la loi relative au logement abordable, qui constituent le cœur du Projet sous examen.

### **Concernant le principe de promoteur social**

La notion de promoteur social n'est pas nouvelle dans le cadre juridique du logement abordable, puisqu'elle a été introduite par la Loi afin d'encadrer la gestion locative des logements subventionnés. Toutefois, le Projet y apporte plusieurs modifications substantielles, destinées à adapter le régime aux réalités rencontrées sur le terrain, selon l'exposé des motifs.

Tout d'abord, le Projet accorde désormais le caractère d'utilité publique aux activités exercées par les promoteurs sociaux. Cette reconnaissance vise à leur conférer une assise juridique plus solide, en facilitant notamment l'obtention des autorisations administratives nécessaires à la réalisation de projets de logements abordables, voire en ouvrant l'accès à certaines procédures accélérées applicables aux projets d'intérêt général.

Cette évolution est jugée positive par la Chambre de Commerce. Elle permet de conférer à ces acteurs une reconnaissance juridique claire en tant qu'opérateurs du service public du logement dans le cadre notamment de la législation européenne *Altmark*<sup>3</sup>. Ce statut est également de nature à faciliter certaines procédures administratives et à simplifier l'accès au foncier et aux financements publics, contribuant ainsi à une mise en œuvre plus efficace des politiques de logement abordable.

### **Concernant la participation financière de l'État aux projets de logements abordables**

Le Projet introduit un « top-up » de **15%** sur les montants maximaux éligibles à la participation financière pour les projets de rénovation lourde ou d'assainissement énergétique de logements abordables, cumulable jusqu'à **25%** avec les autres bonifications déjà prévues pour les logements innovants ou résilients au changement climatique. Cette mesure vise à encourager la remise sur le marché de biens existants, dans une logique de durabilité, de performance énergétique et d'économie circulaire. Elle répond à une lacune, relevée par la Chambre de Commerce dans son avis 5975RMX<sup>4</sup>, de la législation concentrant l'essentiel des incitations sur la construction neuve. Si cette évolution s'inscrit dans une approche plus équilibrée du logement abordable, la Chambre de Commerce souligne néanmoins que l'impact budgétaire estimé à 1 million d'euros en 2026 (correspondant à environ 65 logements éligibles par an) selon la fiche financière du Projet, reste limité au regard de l'ampleur des besoins en matière de réhabilitation du parc existant. De plus, la rénovation de logements existants permet certes une modernisation et un assainissement du parc locatif, mais elle ne présente pas encore une opportunité d'accroître de manière significative le nombre de logements disponibles.

Le Projet prévoit que les communes et syndicats de communes pourront désormais, au même titre que les promoteurs sociaux agréés, bénéficier d'une rémunération sur le capital investi dans la construction ou la rénovation de logements abordables. Cette mesure, applicable

---

<sup>3</sup> [Lien vers le détail de l'arrêt Altmark sur le site de l'Union Européenne – EUR-Lex](#)

<sup>4</sup> [Lien vers l'avis sur le site de la Chambre de Commerce](#)

rétroactivement au 1<sup>er</sup> octobre 2023, met fin à leur exclusion du mécanisme de rémunération prévu par la Loi.

Si ces ajustements constituent une incitation positive, contribuent à harmoniser le traitement des acteurs publics et à corriger certaines lacunes techniques, ils entraînent également une extension du champ du service d'intérêt économique général (SIEG), susceptible d'accentuer la prédominance du secteur public dans la construction et la gestion du logement abordable. La Chambre de Commerce estime dès lors que, si la clarification juridique est opportune, il importe surtout de veiller à ce que l'élargissement du dispositif ne renforce pas le déséquilibre existant entre acteurs publics ou à but non lucratif, largement soutenus par des aides publiques, et acteurs privés, qui rencontrent davantage d'obstacles pour construire et participer au développement de logements abordables.

La Chambre de Commerce constate que le Projet sous avis ne corrige pas les déséquilibres précédemment relevés quant au régime applicable aux promoteurs sans but de lucre. Même si elle soutient le maintien des subventions publiques destinées à encourager la création de nouveaux logements abordables, elle regrette que les promoteurs sociaux continuent de bénéficier de participations financières publiques pouvant couvrir par exemple jusqu'à **75% des coûts de construction éligibles** au sens de l'article 11 du Projet, ainsi que, le cas échéant, jusqu'à **75% des charges d'intérêts d'emprunts contractés pour le préfinancement** de ces mêmes coûts, conformément à l'article 18 du Projet. Ces aides demeurent particulièrement avantageuses, alors même que les promoteurs sociaux conservent la pleine propriété des logements au terme de la convention de quarante ans, sans obligation de reconduction ni de maintien de la vocation abordable. Si ces aides constituent une incitation positive à produire des logements abordables dans les communes, la version actuelle du Projet ne répond toutefois pas à la problématique structurelle du retrait du parc subventionné après amortissement des aides publiques. La Chambre de Commerce réitère dès lors sa recommandation visant à conditionner la prolongation des aides à la rénovation à un renouvellement de la convention ou à une poursuite de l'affectation au logement abordable, afin d'assurer une gestion durable et cohérente des fonds publics investis.

Ensuite, le Projet introduit une segmentation géographique des montants maximaux éligibles à la participation financière de l'État pour l'acquisition de terrains et la fixation des redevances emphytéotiques. Fondée sur une analyse des prix du foncier et des critères de centralité, cette approche constitue une avancée vers une meilleure adaptation des plafonds de subvention aux réalités régionales du marché, notamment dans les zones à forte tension. Toutefois, la Chambre de Commerce regrette que le Projet ne précise pas encore les seuils par zone ni la fréquence de leur révision, et qu'elle n'ait pas été saisie simultanément du projet de règlement grand-ducal qui en fixera les modalités.

### **Concernant la participation du secteur privé à l'offre et la gestion de logements abordables**

Sur le plan juridique, la mise en place de mécanismes de compensation similaires pour les opérateurs privés serait envisageable. Conformément à l'arrêt *Altmark*<sup>5</sup>, une compensation publique versée à un opérateur privé n'est pas considérée comme une aide d'État lorsque celui-ci est formellement mandaté pour remplir une mission de service public, que les paramètres de calcul de la compensation sont fixés à l'avance, qu'il n'existe pas de surcompensation, et que le montant est conforme aux coûts d'une entreprise moyenne bien gérée.

Le cadre juridique proposé dans le Projet offrait déjà la possibilité, pour le Luxembourg, d'associer des opérateurs privés agréés (tels que des SIS) à la mission de mise à disposition de logements abordables, tout en préservant la conformité du dispositif avec le droit européen des

---

<sup>5</sup> CJUE, 24 juillet 2003, aff. C-280/00



aides d'État. La Chambre de Commerce salue la reconnaissance explicite des **sociétés d'impact sociétal (SIS)** comme acteurs du logement abordable, ce qui permet d'associer des initiatives entrepreneuriales à but social à la construction de logements à prix plafonnés. Dans ce contexte, il conviendrait toutefois d'éviter que le capital social des SIS participant à la réalisation de logements abordables soit obligatoirement constitué de parts d'impact (c'est-à-dire de parts sans possibilité de rendement financier) au sens de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal. Une telle exigence rend en effet la levée de capitaux privés difficile, voire impossible, à grande échelle, limitant ainsi la capacité du secteur à contribuer efficacement à la construction de logements abordables.

Par ailleurs, des exemples européens confirment la faisabilité d'un modèle où le secteur privé est davantage mis à contribution. Ainsi, en France, certaines sociétés privées agréées participent à la mission de logement social dans le cadre d'un mandat légal et perçoivent une rémunération encadrée du capital ; en Allemagne, des promoteurs privés agissant sous *obligation sociale (Sozialbindung)* bénéficient également de subventions et de compensations plafonnées pour la mise à disposition de logements à loyers réglementés.

Afin de permettre une implication plus large du secteur privé dans la création de logements abordables, la Chambre de Commerce souligne la nécessité d'ouvrir le régime de la construction et de la location abordable aux acteurs privés, idéalement selon des conditions équivalentes à celles applicables aux promoteurs sans but de lucre. Dans cette optique, elle suggère d'introduire dans le projet une distinction explicite entre « logement social » et « logement abordable », afin de clarifier les objectifs poursuivis et les acteurs concernés.

Le logement social devrait ainsi demeurer prioritairement le domaine d'action des promoteurs publics et des associations sans but de lucre, en ciblant les ménages présentant des besoins sociaux spécifiques et nécessitant un accompagnement particulier. Le logement abordable, pour sa part, pourrait s'adresser à des ménages à revenus modestes ne relevant pas de l'action sociale, et mobiliser davantage les opérateurs privés, dans un cadre réglementé et transparent.

Dans la même logique, la Chambre de Commerce estime qu'il conviendrait de différencier les notions de « bailleur social » et de « bailleur à loyer abordable », en établissant deux régimes distincts assortis de systèmes d'aides différenciés. Les bailleurs sociaux bénéficieraient de soutiens ciblés sur le développement de services d'accompagnement social, tandis que les bailleurs à loyer abordable pourraient relever d'un régime plus ouvert au secteur privé, favorisant la création de structures privées dédiées à la location à loyers modérés.

Enfin, cette distinction entre bailleurs sociaux et bailleurs à loyer abordable pourrait également être intégrée au régime de la gestion locative sociale, afin d'en permettre une ouverture progressive aux sociétés de droit privé, conformément à la philosophie de la proposition de loi n°7856 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement<sup>6</sup>.

À défaut d'une ouverture des régimes prévus par le Projet aux sociétés de droit privé, la Chambre de Commerce exprime ses réserves quant aux régimes de location, et plus particulièrement aux conditions de la location abordable applicables aux promoteurs sans but de lucre. La Chambre de Commerce estime nécessaire d'introduire un mécanisme de rééquilibrage financier, afin d'assurer une utilisation équitable des fonds publics. Elle propose à cet effet soit la mise en place d'une obligation de remboursement, au moins partielle, des participations financières octroyées par l'État lorsque les promoteurs sans but de lucre procèdent à la cession des logements

---

<sup>6</sup> [Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre de Commerce](#)



sur le marché à l'issue de la convention de 40 ans, soit la conversion d'une partie des subventions en prêts sans intérêt, remboursables lors de la revente des unités de logement concernées.

Par ailleurs, l'exposé des motifs du Projet évoque l'introduction d'un système de coopération entre l'État luxembourgeois et le secteur privé visant à mobiliser des terrains privés pour la réalisation de logements abordables locatifs. Ce mécanisme prévoit que les modalités soient fixées dans une convention conclue entre l'État, le propriétaire du terrain et un bailleur social agréé.

Cependant, le texte ne précise pas le contenu concret de cette convention. Plusieurs incertitudes subsistent : qui est chargé de la construction des logements sur ces terrains privés ? Le texte ne mentionne pas le promoteur social, pourtant acteur central du dispositif général. Si la construction devait être réalisée par le propriétaire privé, celui-ci ne serait pas éligible aux aides publiques prévues par le Projet, réservées exclusivement aux promoteurs sociaux agréés. Dans ce cas, les logements qu'il aurait financés lui-même seraient ensuite loués en-dessous du prix du marché à un bailleur social, lequel les mettrait à disposition de ménages à revenus modestes, tout en étant indemnisé par l'État pour ses frais de gestion.

Une telle configuration soulève des questions d'intérêt économique : pour un opérateur privé, quel serait l'intérêt de construire à ses frais des logements pour ensuite les louer à un prix inférieur au marché, sans bénéficier d'aides à la construction ni de mécanismes de compensation directe ? L'exposé des motifs fait référence à un système « similaire à celui des aides à la pierre », mais cette référence demeure vague et aucune disposition du texte ne confirme l'existence de telles aides applicables au secteur privé dans ce contexte.

Par ailleurs, il existe une incohérence entre l'exposé des motifs et le texte légal : le Projet mentionne **la mise à disposition de terrains pour la réalisation de logements abordables**, et mentionne également que « le propriétaire loue les logements », tandis que l'article 72bis évoque uniquement **la mise à disposition de logements**. S'agit-il de deux volets distincts du dispositif, ou d'une confusion rédactionnelle ? Le texte ne permet pas de le déterminer avec certitude. S'il s'agit uniquement de logements existants, la portée du mécanisme reste limitée à la gestion locative. Mais si la mise à disposition de terrains est bien prévue, encore faut-il savoir qui construit les logements, dans quelles conditions et avec quels moyens financiers.

De plus, le Projet ne précise pas non plus le moment de la convention : celle-ci pourrait-elle être conclue avant la construction des logements, offrant ainsi au promoteur une sécurité juridique et financière préalable ? Ou doit-elle intervenir une fois les logements achevés, auquel cas l'acteur privé assumerait seul le risque de construction sans certitude de reprise par le bailleur social ? Cette distinction est essentielle, car elle détermine la faisabilité réelle du modèle pour tout investisseur privé.

La Chambre de Commerce s'étonne que le texte demeure aussi vague sur ces éléments essentiels. Elle estime donc indispensable de clarifier :

- dans quelle mesure le secteur privé peut effectivement mettre à disposition des terrains ou des logements, et selon quels critères ?
- le contenu et les effets juridiques de la convention prévue à l'article 72bis ;
- la répartition des rôles entre l'État, le bailleur social, le promoteur social et le propriétaire privé ; et
- la nature des incitations financières éventuellement applicables, qu'il s'agisse d'aides à la construction, d'avantages fiscaux ou de compensations de loyers.

Sans ces précisions, le dispositif risque de rester théorique et de ne susciter aucune adhésion effective du secteur privé, qui ne dispose ni de visibilité économique, ni de cadre contractuel clair pour investir dans la création de logements abordables.

### **Concernant la notion de bailleur social**

La notion de bailleur social a été instaurée par la Loi afin de professionnaliser la gestion du parc locatif subventionné. Le bailleur social assure la gestion quotidienne des logements abordables, incluant la perception des loyers, l'entretien, le suivi social et le relogement des ménages. Le Projet sous avis apporte à ce régime plusieurs ajustements techniques.

Il prévoit d'abord d'étendre le forfait de gestion accordé aux bailleurs sociaux, en permettant qu'il soit calculé non seulement par logement, mais également par unité d'hébergement lorsque plusieurs ménages partagent un même logement (colocation, hébergement collectif, résidence sociale, etc.). Cette adaptation vise à mieux couvrir les coûts administratifs et humains liés à la gestion de structures complexes. La Chambre de Commerce considère cette évolution comme pragmatique, car elle reflète la diversification croissante du parc de logements tout en conservant un impact budgétaire limité.

Le bailleur social peut être une personne morale de droit public (telle que le Fonds du Logement, la SNHBM ou une commune) ou une personne morale de droit privé, à condition que celle-ci soit sans but de lucre. Ainsi, une ASBL, une fondation ou une SIS peuvent être reconnues comme bailleurs sociaux, sous réserve d'obtenir un agrément ministériel et de respecter les plafonds de revenus et de loyers ainsi que les procédures d'attribution prévues par la Loi. En revanche, les entreprises à but lucratif restent exclues du régime du logement abordable, même lorsqu'elles souhaitent y contribuer, sauf à intervenir indirectement par l'intermédiaire d'une structure distincte et agréée répondant aux conditions applicables aux bailleurs sociaux, ce que la Chambre de Commerce regrette.

### **Concernant les sous-catégories de logements abordables**

Le Projet étend également le droit au forfait de gestion aux logements dédiés aux salariés du promoteur social ou de son mandataire, ainsi qu'aux logements destinés aux étudiants, à l'exception de ceux gérés par l'Université du Luxembourg, déjà financée par son ministère de tutelle. Cette mesure vise à soutenir la création de logements abordables pour des catégories spécifiques, souvent exclues du parc subventionné classique, et peut être considérée comme une évolution positive. Toutefois, la Chambre de Commerce met en garde contre la multiplication des sous-catégories de logement abordable et de régimes de compensation, qui risque de complexifier la gestion du dispositif et d'en affaiblir la lisibilité économique et administrative.

La question du logement étudiant constitue un enjeu stratégique majeur pour le Luxembourg. Le pays souffre déjà d'un manque de logements accessibles, et cette pénurie touche particulièrement les étudiants, dont la présence est pourtant essentielle à la vitalité académique, sociale et économique nationale. Attirer des étudiants constitue un levier d'attraction des talents : une part significative d'entre eux choisit de s'établir durablement au Luxembourg à l'issue de leurs études, y trouvant leur premier emploi<sup>7</sup>, et contribue directement au développement du marché du travail et à la compétitivité du Luxembourg. Dès lors, la mise à disposition d'une offre suffisante et abordable de logements aux étudiants revêt un caractère prioritaire. La Chambre de Commerce s'interroge sur la manière dont ce dispositif sera concrètement organisé, notamment quant au

---

<sup>7</sup> Université de Luxembourg, Faits et chiffres 2025

nombre de logements qui seront construits, ainsi qu'aux critères d'accessibilité et aux tarifs de la location.

### **Concernant les modes d'attributions des logements destinés à la location abordable**

La Chambre de Commerce comprend que, selon le cadre prévu par le Projet, les logements abordables doivent être attribués via le Registre national des logements abordables (RENLA), conformément aux modalités prévues par la Loi. Ainsi, même lorsqu'une entreprise crée une structure sans but de lucre (telle qu'une ASBL ou une SIS) agréée comme bailleur social, cette entité ne pourrait pas attribuer librement les logements à ses salariés. Ces derniers devraient, en principe, être inscrits au RENLA et être sélectionnés dans le respect de la procédure centralisée, sauf pour la part limitée de logements pouvant être attribués directement dans le cadre des « *contingents libres* ».

L'article 43 du Projet, qui prévoit la conclusion d'une convention entre l'État et le bailleur social, pourrait toutefois constituer un fondement pour définir, dans certains cas spécifiques, des modalités d'attribution particulières. Si telle est bien l'intention du législateur, **il conviendrait de le préciser explicitement**, car en l'état actuel du Projet, la portée de cette convention demeure ambiguë et ne permet pas de déterminer avec certitude si elle peut autoriser une dérogation encadrée à la procédure d'attribution via le RENLA, notamment pour les logements dédiés aux salariés du bailleur social.

En effet, si la Chambre de Commerce soutient pleinement le développement du logement abordable au Luxembourg, considérant qu'il constitue un élément essentiel de cohésion sociale et de stabilité économique, elle rappelle toutefois que le logement représente également un levier déterminant de l'attractivité et de la compétitivité du pays, notamment pour le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre. À ce titre, il serait souhaitable que le dispositif permette effectivement de **mettre des logements abordables à la disposition des travailleurs**, lorsque ceux-ci sont logés par leur employeur via une structure agréée. Cet élément est crucial pour le secteur privé car il pourrait constituer un véritable avantage compétitif pour attirer et retenir de la main-d'œuvre nationale ou étrangère au Grand-Duché.

En effet, le régime du logement abordable est accessible à toutes les personnes disposant d'un droit de séjour valable au Luxembourg, y compris les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour en cours de validité. Cette ouverture représente un levier important pour l'attractivité internationale du pays, à condition toutefois que la convention prévue par le Projet permette aux entreprises, notamment par l'intermédiaire d'une structure à but non lucratif, de proposer et d'attribuer librement des logements abordables à leurs salariés. Une telle faculté favoriserait la capacité des entreprises à loger plus aisément non seulement les travailleurs étrangers déjà installés, mais aussi ceux recrutés depuis l'étranger dans le cadre d'une procédure d'obtention de titre de séjour liée à un emploi.

La Chambre de Commerce estime qu'il conviendrait de **clarifier si les travailleurs frontaliers peuvent être éligibles** à ces logements. Même si le Projet ne les exclut pas explicitement, une précision législative serait la bienvenue.

Enfin, le Projet introduit des « *contingents libres* » permettant une souplesse accrue et l'objectif de mixité dans les grands ensembles. La Chambre de Commerce recommande de garantir l'intégration de la mixité sociale dans la méthodologie d'attribution, et de donner un poids prépondérant au critère de proximité avec le lieu de travail lors de l'attribution d'un logement, afin de renforcer la cohérence entre politique de logement et politique de mobilité. Aujourd'hui, seuls la taille du ménage et le niveau de revenu sont des critères retenus pour ces contingents, la Chambre de Commerce recommande donc d'y ajouter le point 2 du paragraphe 1 de l'article 58 indiquant « la

proximité du lieu de travail des membres de la communauté domestique du candidat locataire et du lieu de situation du logement actuel », afin que ce principe soit intégré.

### **Concernant les conditions d'accès aux logements destinés à la location abordable**

Le manque de logements accessibles pour professionnels, à tous niveaux d'expériences, pèse aujourd'hui sur la capacité du Luxembourg à attirer et retenir les talents, accentuant un désavantage concurrentiel vis-à-vis d'autres places financières européennes où les conditions de logement sont plus favorables. Selon l'Observatoire de l'habitat, 60% des jeunes locataires du secteur privé se disent insatisfaits de leur statut, tandis que plus d'un tiers consacre plus de 41% de ses revenus au logement.

Concernant les conditions d'accès aux logements abordables, le critère premier considéré par les bailleurs sociaux, outre la taille du ménage, sera le revenu du ménage. Les locataires doivent disposer d'un revenu net mensuel inférieur ou égal au plafond fixé à l'annexe II, tableau A, soit 3.820 euros pour une personne seule à l'indice du coût de la vie du 1<sup>er</sup> mai 2025<sup>8</sup>. Il convient de relever que le plafond de revenu fixé par le Projet apparaît trop restrictif au regard des grilles salariales payées notamment dans le secteur financier pour des jeunes diplômés.

Pour le secteur financier par exemple, le montant de départ avec une formation Bachelor ou Master pour un premier emploi se situe à environ 4.790 euros bruts (à l'indice du coût de la vie arrêté au 1<sup>er</sup> mai 2025) donc environ 3.500 euros nets<sup>9</sup>. Cette condition d'éligibilité constitue un obstacle majeur à la participation des opérateurs du secteur financier au régime prévu par le Projet.

Par ailleurs, plusieurs secteurs de l'économie, dont le secteur financier, manifestent un intérêt croissant à participer activement au financement et à la création de logements abordables. Afin de leur permettre de contribuer pleinement à cet objectif d'intérêt général, il conviendrait que les plafonds de revenus puissent être revus à la hausse dans le cadre de conventions établies avec l'État. Cette flexibilité serait particulièrement pertinente lorsque des employeurs souhaitent créer une structure à but non lucratif (par exemple une ASBL) afin d'agir en tant que bailleur ou promoteur social et de mettre à disposition des logements à leurs salariés. Dans ce contexte, la convention devrait également permettre à l'entreprise d'attribuer librement les logements à ses employés, sans passer par le RENLA. Une telle approche favoriserait la mobilisation d'investissements privés en faveur du logement abordable, tout en soutenant la construction, la diversification et l'accès élargi à une offre locative adaptée aux besoins réels des jeunes professionnels.

### **Concernant les logements soumis volontairement au régime du bail abordable**

Les articles 72 et 72bis du Projet élargissent le champ d'application du bail abordable. Ainsi il est désormais possible de soumettre volontairement au régime du bail abordable des logements qui ne sont pas initialement classés comme « logements abordables » au sens strict de la Loi, notamment ceux appartenant à des promoteurs sociaux ou à des entités publiques ou parapubliques (sociétés communales, établissements à participation étatique, etc.). Cette intégration se fait par convention avec l'État, pour une durée minimale de neuf ans, selon des modalités financières et de gestion à préciser dans ladite convention.

Selon l'article 72bis, détaillant le principe de partenariat public-privé, les logements intégrés au régime du bail abordable dans le cadre d'un partenariat public-privé doivent être attribués à des candidats-locataires remplissant les conditions des articles 55 et 58 de la Loi, c'est-à-dire à des ménages inscrits dans le RENLA et répondant aux critères d'éligibilité et de priorité légale.

---

<sup>8</sup> Source : Ministère du Logement

<sup>9</sup> Source : Convention collective de travail des salariés de banque 2024-2026

Le bailleur social ne dispose donc pas d'une liberté d'attribution, mais agit dans le cadre d'un vivier centralisé de candidats validés par l'État. Si ce choix garantit la transparence du dispositif, il limite la flexibilité du modèle de partenariat avec le secteur privé. La Chambre de Commerce estime qu'il conviendrait de clarifier ce dispositif, notamment pour les entreprises ou acteurs privés souhaitant mettre à disposition de leurs employés des logements abordables, via une structure non-lucré comme le requiert le Projet sous avis.

### **Concernant le plafonnement du loyer, le droit au maintien et la sortie du dispositif**

La Chambre de Commerce salue l'introduction d'un mécanisme de révision automatique du loyer en cas de variation du revenu du locataire ( $\pm 5\%$ ), qui renforce l'adéquation du loyer à la situation économique des ménages. Elle relève par ailleurs que, si le bail abordable demeure à durée indéterminée et impose une occupation permanente du logement, le Projet prévoit désormais une résiliation d'office lorsque la communauté domestique ne remplit plus les critères d'éligibilité : la résiliation intervient au terme de 12 mois lorsque le dépassement est déclaré par le locataire, et au terme de 6 mois lorsqu'il est constaté par le bailleur social. Cette évolution instaure un cadre de sortie du dispositif en cas de revenus durablement supérieurs aux plafonds, et complète les cas de résiliation déjà prévus (défaut d'occupation principale, sous-location, défaut de paiement, etc.). Elle note enfin que le refus à deux reprises d'une proposition de relogement met fin au droit au maintien.

La Chambre de Commerce souligne qu'en dépit des ajustements prévus, notamment la révision automatique du loyer et la résiliation différée en cas de dépassement des plafonds de revenus, le dispositif du bail abordable peut encore engendrer un effet de seuil susceptible de désinciter la progression professionnelle. En l'absence d'un mécanisme de sortie progressive ou d'une zone de tolérance au-delà des plafonds d'éligibilité, certains ménages pourraient être réticents à accepter une hausse de revenus de peur de perdre leur logement abordable, ce qui contredit l'objectif d'inclusion et de mobilité sociale poursuivi par la réforme.

### **Concernant la vente et la revente de logements abordables**

Les articles 6 à 10 du Projet précisent les règles applicables à la vente et à la revente de logements abordables. Ces dispositions maintiennent le schéma juridique existant, fondé sur la cession du terrain en emphytéose et sur le droit de rachat du promoteur public, tout en introduisant certaines précisions relatives au prix de vente, à l'éligibilité des acquéreurs et à l'obligation d'occupation.

Le présent Projet confirme le principe selon lequel le terrain est cédé en emphytéose à l'acquéreur, le bâtiment est vendu selon un prix déterminé sur la base du coût de revient auquel s'applique un coefficient d'entreprise, le promoteur public est tenu d'informer le ministre ayant le logement dans ses attributions avant la mise en vente en indiquant le prix de revient et les conditions de vente, et l'acte de vente doit mentionner le prix avec et sans participation financière ainsi que le montant de la participation. Il prévoit en outre qu'au sein d'un projet de vente, au moins 60% des logements doivent être cédés à des acquéreurs éligibles.

Les critères d'éligibilité des ménages sont repris en Annexe I du Projet, avec une mise à jour des plafonds de revenus. L'acquéreur doit occuper le logement à titre de résidence principale et permanente. Par ailleurs, au plus tard neuf mois après la remise des clés, l'acquéreur ne doit pas détenir un autre logement (propriété, usufruit, emphytéose ou droit d'habitation) sous peine d'action en résolution par le promoteur public. Cette articulation renforce les sanctions applicables en cas de manquement aux conditions d'éligibilité et la pérennité du parc abordable, indépendamment de l'obligation d'occupation qui, elle, ne comporte pas de délai légal de neuf mois.



L'article 9 réaffirme le droit de rachat du promoteur public sur les logements vendus sous emphytéose. Ce droit s'exerce pendant toute la durée du bail emphytéotique, en cas d'aliénation du droit de superficie par l'acquéreur, et, à défaut d'exercice par le promoteur initial, par substitution d'un autre promoteur public, voire du Fonds du Logement, qui intervient en dernier ressort. Le prix de rachat est fixé selon la formule suivante : prix payé par l'acquéreur, déduction faite des primes, bonifications, aides ou avantages financiers accordés ou bonifiés par le promoteur public et par l'État, augmenté de la variation de l'indice du coût de la construction, et diminué de la moins-value due à l'usure normale ou à la faute ou négligence de l'acquéreur. En cas de décès de l'acquéreur, l'article 8 du Projet prévoit que les ayants droit peuvent reprendre l'emphytéose, à condition d'occuper le bien comme résidence principale dans un délai de deux ans. Passé ce délai, le droit de rachat du promoteur public s'applique. Il conviendrait de clarifier si les ayants droit ne peuvent reprendre le logement qu'à condition de remplir les critères d'éligibilité applicables, faute de quoi le droit de rachat du promoteur public s'applique.

La Chambre de Commerce, dans son avis 5975RMX<sup>10</sup> sur le projet de loi n°7937, avait formulé plusieurs observations de fond sur ces mécanismes, qu'elle jugeait à la fois trop rigides et insuffisamment sécurisés pour les ménages acquéreurs.

La Chambre de Commerce avait recommandé de clarifier la nature du mécanisme, estimant que le terme « rachat » conférait un pouvoir excessif au promoteur public et créait une insécurité patrimoniale pour les ménages. Elle proposait de substituer au rachat un droit de préemption, juridiquement plus cohérent avec le maintien du bien dans le parc public. Le projet ne modifie pas la terminologie : il conserve un droit de rachat, sans encadrement supplémentaire, ce que la Chambre de Commerce regrette.

La Chambre de Commerce avait également dénoncé le flou entourant la méthode de calcul du prix de rachat, notamment l'absence d'une liste exhaustive des aides et primes à déduire du prix initial. Elle réitère cette recommandation de l'établissement d'une liste précise, publiée et actualisée puisque le Projet sous avis reprend la même formulation générale (« primes, bonifications, aides et avantages financiers alloués par le promoteur public et par l'État »). La Chambre de Commerce suggérerait également que, dans certains cas, les aides publiques ne soient que partiellement déduites du prix de rachat, afin d'éviter de pénaliser les ménages lors de la revente. Or, le texte ne prévoit pas de modulation sur ce point.

La Chambre de Commerce regrettait également que seul le cas de décès de l'acquéreur fût envisagé, et non les situations de divorce ou de séparation, pourtant fréquentes et sources d'insécurité juridique. L'article 8 du Projet traite toujours exclusivement des cas de décès. La note explicative mentionne un mécanisme transitoire de continuation provisoire, mais ce mécanisme n'est pas étendu à la vente abordable sous emphytéose. La préoccupation de la Chambre de Commerce demeure donc entière.

La Chambre de Commerce recommandait enfin dans son avis 5975RMX d'imposer un devoir d'information à charge du promoteur public, pour sensibiliser les acquéreurs aux risques patrimoniaux liés au régime de l'emphytéose et au mécanisme de rachat (limitation de la plus-value, contraintes à la revente, absence de propriété pleine). Le Projet n'introduit aucune obligation d'information renforcée des ménages sur ces aspects.

De plus, le Projet évoque la déduction d'une moins-value due à l'usure normale, sans définir de méthode d'évaluation ni de plafond. La Chambre de Commerce recommande donc l'introduction d'un barème légal ou d'un plafond encadré, pour éviter les divergences d'interprétation entre promoteurs. Par ailleurs, la Chambre de Commerce relevait dans son avis 5975RMX que le dispositif

---

<sup>10</sup> [Lien vers l'avis sur le site de la Chambre de Commerce](#)

ne reconnaissait aucune valorisation des travaux ou équipements réalisés par les acquéreurs (par exemple, installation d'une cuisine ou rénovation énergétique). Elle recommandait d'introduire un principe clair de valorisation, encadré par des plafonds et des critères d'éligibilité. Le Projet ne comporte aucune disposition nouvelle sur ce point : la formule de rachat ignore les investissements privés réalisés après l'achat, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Malgré le maintien des faiblesses soulignées, le Projet introduit certaines améliorations notables : une transparence accrue sur la fixation du prix de vente, grâce à la référence au coût de revient ; une obligation d'occupation mieux encadrée, assortie d'une sanction explicite en cas de non-respect des conditions d'éligibilité à neuf mois ; une substitution organisée entre promoteurs publics et intervention subsidiaire du Fonds du Logement, garantissant la continuité du parc abordable et une actualisation des critères d'éligibilité des acquéreurs.

Le Projet renforce la cohérence administrative du dispositif de soutien au logement abordable, notamment en matière de prix de vente, d'éligibilité et d'occupation, mais il n'apporte pas les ajustements substantiels que la Chambre de Commerce estimait indispensables pour assurer la sécurité juridique et patrimoniale des ménages. Les principales préoccupations de la Chambre de Commerce demeurent donc : une méthode de rachat insuffisamment encadrée ; l'absence de reconnaissance des investissements privés ; la non-prise en compte des situations familiales courantes (divorces, séparations) ; et le manque de transparence sur les aides et sur les risques liés à l'emphytéose.

### **Concernant l'impact budgétaire**

La fiche financière du Projet prévoit plusieurs ajustements budgétaires destinés à renforcer les dispositifs de soutien au logement abordable. La Chambre de Commerce relève quelques points d'attention.

Le point 1 de la fiche financière prévoit l'élargissement du bénéfice de la compensation de service public aux communes et syndicats de communes, avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> octobre 2023. Cette mesure permet désormais à ces entités de bénéficier, au même titre que les autres opérateurs publics, d'une rémunération sur le capital investi dans des projets de logements abordables, qu'il s'agisse de terrains viabilisés ou de bâtiments construits. L'estimation budgétaire repose sur un parc actuel de 1.096 logements communaux (selon le rapport 2023 du Fonds spécial pour le logement abordable), qui atteindrait 1.400 unités en 2027, soit une croissance d'environ 300 logements en moins de deux ans. La Chambre de Commerce considère toutefois que cette projection reste prudente, voire peu amitieuse, compte tenu des besoins à l'échelle nationale.

Le point 4 élargit le droit au forfait de gestion aux logements dédiés aux étudiants ainsi qu'aux logements destinés aux salariés d'un promoteur social ou de son mandataire. Jusqu'à présent, seuls les logements abordables ordinaires pouvaient en bénéficier. Le texte précise que cette extension ne s'applique pas aux logements étudiants gérés par l'Université du Luxembourg, déjà financés directement via le Ministère de l'Enseignement supérieur. Sur le plan budgétaire, l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> juin 2026, pour une dépense estimée à 450.000 euros en 2026 et 980 000 euros en 2027. Ces montants reposent sur une hypothèse d'environ 220 logements étudiants (hors Université) et quelques dizaines de logements salariés. L'impact global reste donc faible, mais significatif pour les opérateurs concernés.

Une question demeure toutefois : cette estimation concerne-t-elle des logements déjà existants, qui seraient simplement intégrés au dispositif, ou bien de nouveaux logements encore à planifier et à construire ? La distinction est essentielle, car elle conditionne à la fois le calendrier réel des dépenses et la capacité du dispositif à accroître effectivement l'offre locative disponible plutôt qu'à subventionner des structures déjà en place.



Le point 7 de la fiche financière traite des partenariats public-privé. Le texte précise que, pour des logements loués via un partenariat public-privé, l'État couvrira le delta entre le loyer « abordable » payé par le ménage et le loyer versé au propriétaire/investisseur, en indemnisant le coût de revient (frais directs et indirects) supporté par le bailleur social. Pour déterminer l'impact budgétaire, la fiche financière prend une hypothèse illustratrice de 24 logements : en année pleine, le budget est estimé à 250.000 euros, calculé à partir d'un loyer moyen de 1.771 euros/mois (selon l'Observatoire de l'habitat) dont 80% serviraient de loyer de référence à l'investisseur. À ce stade, il n'est pas chiffré le volume total de projets attendus, donc il n'y a pas d'estimation agrégée au-delà de ce cas type. Il est regrettable qu'aucun objectif chiffré ou volume prévisionnel de projets ne soit fixé, car en l'absence d'un tel cadrage, le risque est de ne pas mobiliser suffisamment ce levier, soit, à l'inverse, de ne pas disposer des moyens budgétaires nécessaires pour accueillir un nombre important de projets si la demande venait à dépasser les prévisions implicites.

De manière générale, les logements abordables contribuent indéniablement à accroître l'offre résidentielle et participent, dans une certaine mesure, à la réduction de la tension sur le marché du logement. La Chambre de Commerce salue la volonté d'accroître le nombre de logements abordables. Cependant, elle regrette l'absence d'objectifs chiffrés clairs sur le nombre de logement abordables qui permettraient de définir une trajectoire mesurable et de suivre l'évolution réelle du parc au cours des prochaines années. Un tel cadrage semble indispensable pour évaluer l'efficacité des moyens déployés et la cohérence des investissements publics avec les besoins démographiques et économiques du pays.

Elle regrette également que la stratégie gouvernementale reste centrée quasi exclusivement sur le financement de structures à but non lucratif, fortement tributaires des subventions étatiques pour assurer leur viabilité. Si ces acteurs jouent un rôle social incontestable, ils évoluent dans un segment administré, circonscrit et peu perméable au marché privé, caractérisé par des conditions d'accès et de gestion strictement encadrées. Cette orientation, selon la Chambre de Commerce, limite la portée de la politique du logement, en cantonnant l'action publique à un périmètre restreint, sans effet d'entraînement suffisant sur l'ensemble du marché immobilier.

La Chambre de Commerce estime que cette approche, si elle permet de répondre à des besoins ciblés, ne s'attaque pas aux causes structurelles de la crise du logement au Luxembourg, qui sont avant tout liées à une insuffisance globale de l'offre. Elle aurait souhaité que soit mis l'accent sur le soutien direct au secteur de la construction, aujourd'hui particulièrement fragilisé par la hausse des coûts, les taux d'intérêt élevés, alors qu'une multiplication des faillites d'entreprises est constatée.

Dans cette optique, la Chambre préconise une politique de relance équilibrée, combinant la promotion du logement social et abordable avec des mesures incitatives pour la construction privée. Cela pourrait passer par :

- la simplification des procédures administratives et d'urbanisme ;
- une réduction des charges et une aide au financement pour les entreprises du secteur démarrant de nouveaux projets ; ou encore
- le soutien à la construction de logements de plus petite superficie ou modulaires, plus accessibles financièrement ;
- la révision du régime foncier, afin de faciliter la mobilisation des terrains constructibles.

Selon la Chambre de Commerce, seule une stimulation globale de la construction, publique et privée, permettra de restaurer un équilibre durable sur le marché du logement et de relancer

l'activité du secteur de la construction, qui constitue un pilier majeur de l'économie nationale. Elle appelle ainsi à un changement de cap, privilégiant les leviers économiques et structurels capables de créer de l'offre réelle et pérenne, plutôt qu'un élargissement constant du champ des aides publiques.

### **Commentaire des articles**

#### **Concernant les articles 6 à 10**

Les articles 6 à 10 du Projet précisent les règles applicables à la vente et à la revente des logements abordables.

La Chambre de Commerce recommande d'introduire à l'article 6 une obligation d'information renforcée à charge du promoteur public, portant sur les contraintes patrimoniales liées au régime de l'emphytéose, au mécanisme de rachat et à la limitation de la plus-value, afin de garantir une meilleure compréhension des risques encourus par les acquéreurs. Elle suggère en outre de remplacer le terme « droit de rachat » par « droit de préemption », afin d'éviter une insécurité patrimoniale pour les ménages et d'assurer une meilleure cohérence juridique avec le maintien du bien dans le parc public.

La Chambre de Commerce propose également d'étendre l'article 8 afin d'y inclure les situations de divorce ou de séparation, actuellement non couvertes, au même titre que le décès de l'acquéreur, dans un souci d'équité et de sécurité juridique.

À l'article 9, elle recommande l'ajout d'une disposition prévoyant la publication d'une liste exhaustive et actualisée des primes, bonifications, aides et avantages financiers à déduire lors du calcul du prix de rachat, afin de renforcer la transparence du dispositif. Il conviendrait aussi d'ajouter un alinéa prévoyant la valorisation encadrée des travaux réalisés par l'acquéreur, tels que les rénovations énergétiques ou l'installation d'équipements durables, avec des plafonds et des critères d'éligibilité à fixer par règlement grand-ducal. Enfin, la Chambre de Commerce invite à préciser la méthode de calcul de la moins-value pour usure normale et à instaurer un plafond légal, afin d'éviter des divergences d'interprétation entre promoteurs publics.

#### **Concernant l'article 11**

L'article 11 traite des aides publiques liées à la rénovation de logements abordables. La Chambre de Commerce recommande d'y inclure une condition de la prolongation des aides à la poursuite de l'affectation du bien au logement abordable, afin d'éviter le retrait du parc subventionné après amortissement des aides publiques.

Elle propose également d'introduire un alinéa prévoyant la restitution partielle des aides perçues, ou leur conversion en prêt sans intérêt remboursable, en cas de revente du bien ou de non-renouvellement de la convention, garantissant ainsi une utilisation durable et équitable des fonds publics.

#### **Concernant l'article 18**

L'article 18 fixe les modalités de participation financière de l'État. La Chambre de Commerce recommande de mieux encadrer le taux maximal de participation publique de 75%, notamment en prévoyant des plafonds différenciés selon la nature des projets – construction neuve, rénovation ou réhabilitation – afin d'assurer une répartition plus équilibrée des aides en fonction des besoins et des coûts réels.

### Concernant l'article 43

L'article 43 régit les conventions conclues entre l'État et les bailleurs sociaux. La Chambre de Commerce propose de compléter cet article afin de permettre explicitement à ces conventions de prévoir des modalités particulières d'attribution pour certaines catégories de logements, notamment pour les logements destinés aux salariés du bailleur social ou de son mandataire. Elle suggère également d'introduire un alinéa précisant que la convention peut prévoir une dérogation encadrée à la procédure d'attribution via le RENLA, sous réserve d'un accord préalable du ministre ayant le logement dans ses attributions, ainsi que de clarifier la durée, les conditions de reconduction et de résiliation de ces conventions.

### Concernant l'article 58

L'article 58 fixe les critères de priorité pour l'attribution des logements abordables. La Chambre de Commerce recommande de renforcer la pondération du critère de proximité entre le lieu de travail et le logement, en l'ajoutant explicitement parmi les priorités d'attribution applicables au sein des contingents libres. Elle propose également d'ajouter un alinéa précisant que la mixité sociale et géographique doit être intégrée dans la méthodologie d'attribution, afin d'assurer une cohérence entre la politique de logement et la politique de mobilité.

### Concernant les articles 72 et 72bis

Les articles 72 et 72bis élargissent le champ d'application du bail abordable et introduisent un cadre de partenariat public-privé. La Chambre de Commerce recommande de clarifier la rédaction de l'article 72bis afin d'éviter toute confusion entre la mise à disposition de terrains et celle de logements, et d'harmoniser le texte avec l'exposé des motifs. En effet, il existe une incohérence entre l'exposé des motifs et le texte légal : le Projet mentionne **la mise à disposition de terrains pour la réalisation de logements abordables**, et mentionne également que « le propriétaire loue les logements », tandis que l'article 72bis évoque uniquement **la mise à disposition de logements**. Elle propose d'ajouter un alinéa définissant le contenu obligatoire de la convention de partenariat public-privé, notamment la répartition des rôles entre l'État, le bailleur social, le promoteur social et le propriétaire privé. Il conviendrait également de préciser à quel moment la convention peut être conclue, avant ou après la construction, afin de garantir la sécurité juridique et financière des opérateurs privés. Enfin, la Chambre de Commerce recommande d'introduire la possibilité pour des sociétés privées agréées, telles que les SIS ou les ASBL, de participer au dispositif sous conditions d'encadrement et de transparence, et de prévoir que les compensations financières applicables – aides à la construction, avantages fiscaux ou compensations de loyers – soient déterminées par règlement grand-ducal.

### Concernant l'Annexe I

L'Annexe I fixe les plafonds de revenus des ménages éligibles. La Chambre de Commerce recommande d'introduire la possibilité de revoir ces plafonds à la hausse, dans le cadre de conventions établies entre l'État et le bailleur social, afin de les aligner sur les niveaux de rémunération actuels, notamment ceux des jeunes actifs du secteur financier, dont les salaires d'entrée excèdent souvent les seuils fixés. Elle suggère également d'introduire une zone de tolérance ou de transition au-delà du plafond d'éligibilité, afin d'éviter les effets de seuil et de favoriser la mobilité professionnelle, tout en maintenant la vocation sociale du dispositif.

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

TMT/DJI