

Luxembourg, le 26 mars 2026

Objet : Projet de loi n°8535¹ portant modification
1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;
2° de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant
certaines dispositions du Code civil - Amendements gouvernementaux. (6894bisTMT)

*Saisine : Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire
(18 décembre 2025)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après « les Amendements ») ont pour objet de préciser certains mécanismes financiers prévus dans le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable et de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (ci-après le « Projet de loi initial »), visant à introduire de nouveaux leviers incitatifs (notamment en matière de rénovation et de réhabilitation de sites contaminés), à mieux couvrir certains coûts supportés par les acteurs de terrain (frais indirects de développement), et à renforcer juridiquement certains mécanismes sensibles, notamment par l'introduction d'une annexe IV détaillant le calcul de la valeur résiduelle des participations financières.

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement plusieurs clarifications techniques du dispositif, qui contribuent à renforcer la lisibilité du dispositif.
- Elle rappelle toutefois que les réserves structurelles formulées dans son avis sur le Projet de loi initial demeurent largement inchangées, notamment en ce qui concerne l'ouverture du dispositif au secteur privé et certains paramètres susceptibles d'influencer la capacité de production et d'accessibilité aux logements abordables.
- La Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

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

Considérations générales

Concernant les Amendements sous avis, la Chambre de Commerce relève que les modifications qu'ils apportent au Projet de loi initial améliorent, sur plusieurs points, la lisibilité du dispositif et traduisent une volonté d'adapter certains paramètres aux réalités économiques et techniques du terrain.

Toutefois, les réserves formulées par la Chambre de Commerce dans son avis sur le Projet de loi initial² demeurent, pour l'essentiel, inchangées.

En particulier, la Chambre de Commerce relève que le dispositif demeure principalement 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 également que le cadre en vue d'éventuels partenariats public-privé reste insuffisamment précisé, ce qui limite la visibilité des acteurs économiques quant aux modalités concrètes de leur implication.

La Chambre de Commerce rappelle également ses réserves quant aux plafonds de revenus fixés pour l'éligibilité aux logements abordables, qu'elle estime relativement restrictifs au regard de la structure des revenus au Luxembourg. Elle considère que ces paramètres pourraient limiter l'accès effectif au dispositif pour une partie des ménages, dans la mesure où le niveau des plafonds d'éligibilité (3.820 euros nets mensuels pour une personne seule) apparaît proche de certains niveaux de revenus observés sur le marché du travail (environ 3.500 euros nets pour un jeune diplômé dans certains secteurs). La Chambre de Commerce invite dès lors à examiner l'opportunité d'une adaptation de ces plafonds afin de mieux refléter les réalités socio-économiques et les tensions actuelles du marché immobilier.

Enfin, les préoccupations relatives à la sécurité patrimoniale des ménages dans le cadre de la vente abordable, à l'absence d'objectifs chiffrés de production et à la durabilité de l'affectation de logements financés par des aides publiques importantes demeurent, pour l'essentiel, inchangées.

Concernant les amendements 1 et 2

Concernant l'intention de clarification des conditions d'éligibilité et, plus spécifiquement, du moment auquel celles-ci doivent être appréciées, le commentaire de l'amendement 2 précise que les conditions d'éligibilité prescrites par le Projet de loi initial doivent être remplies, non pas au jour de l'introduction de la demande d'acquisition, mais au moment de la demande d'établissement du certificat d'éligibilité, établi par le ministre ayant le logement dans ses attributions, préalablement à l'introduction de la demande d'acquisition.

Concernant les critères applicables au demandeur du certificat d'éligibilité et aux membres de sa communauté domestique, les Amendements rattachent explicitement certaines conditions (majorité, nationalité/droit de séjour/protection internationale/carte diplomatique) au moment de la demande du certificat d'éligibilité.

La Chambre de Commerce estime donc utile que soit précisée clairement l'articulation temporelle des conditions d'éligibilité, compte tenu de l'objectif de sécurisation du parc abordable et du renforcement des conséquences attachées au non-respect de ces conditions (telles que décrites dans l'avis sur le Projet de loi initial, notamment en lien avec l'occupation et la détention d'un autre logement dans certains délais).

² [Lien vers l'ancien avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°8535](#)

Concernant l'amendement 3

Concernant le « TopUp » pour la rénovation profonde et l'assainissement énergétique, l'amendement 3 modifie le Projet de loi initial en portant l'augmentation des montants maximaux éligibles à 30% (au lieu de 15%) pour les logements existants dont la date de construction remonte à plus de dix ans, sous réserve des crédits budgétaires disponibles. La Chambre de Commerce relève que cette prise en charge est donc conditionnée à la disponibilité des crédits budgétaires, sans que le texte ne précise les modalités d'allocation ou les enveloppes disponibles. Elle souligne que ce caractère non automatique est susceptible d'affecter la prévisibilité du dispositif pour les porteurs de projets.

Concernant l'introduction d'un nouveau « TopUp » lié à la revalorisation, la réhabilitation et la viabilisation particulière de sites contaminés, les Amendements introduisent dans le Projet de loi initial un paragraphe 4ter prévoyant une augmentation de 15% des montants maximaux éligibles (dans les conditions précisées) ainsi qu'une définition du « site contaminé ». La Chambre de Commerce relève que la définition du « site contaminé », fondée sur l'existence d'une contamination confirmée d'origine anthropique au sein d'une zone délimitée, permet de circonscrire le champ d'application du dispositif. Elle souligne toutefois que cette exigence de contamination confirmée implique, en pratique, la réalisation d'analyses techniques susceptibles d'allonger les délais et d'accroître les coûts en phase amont des projets. Dans ce contexte, elle invite à veiller à ce que les modalités d'application du dispositif n'en limitent pas l'opérationnalité, notamment au regard de l'adéquation entre le niveau du « TopUp » et les surcoûts effectivement supportés.

Concernant les règles de cumul, la Chambre de Commerce prend acte de l'introduction d'un paragraphe 4quater précisant que les augmentations prévues aux paragraphes 3, 4 et 4ter sont cumulables jusqu'à concurrence de 25%, et que, lorsque l'augmentation au titre du paragraphe 4bis (rénovation profonde) est cumulée avec d'autres « TopUp », le cumul peut atteindre 40%.

Au regard de la logique générale des dispositifs incitatifs décrite par les commentaires (notamment la volonté d'adapter le soutien public à des coûts effectivement observés sur le terrain), la Chambre de Commerce considère que ces ajustements vont dans le sens d'un calibrage plus opérationnel et précis des aides. Elle souligne néanmoins que la possibilité de combiner plusieurs « TopUp » rend particulièrement importante la lisibilité du dispositif. La Chambre de Commerce invite dès lors à veiller à ce que les modalités d'application demeurent claires et n'entraînent pas une complexité excessive dans l'instruction des dossiers.

Concernant les amendements 5 à 7

Concernant l'encadrement du loyer versé au promoteur social par le bailleur social, la Chambre de Commerce relève la précision explicite selon laquelle « le loyer perçu par le promoteur social ne peut pas dépasser le montant de la compensation de service public ». Le commentaire de l'amendement 5 justifie cette précision par des considérations de pratique et d'aides d'État (afin d'éviter la surcompensation), en indiquant que le ministre ayant le logement dans ses attributions communique le montant du loyer/compensation pour chaque projet. Dans la continuité de son approche axée sur la lisibilité des mécanismes, la Chambre de Commerce considère que cette clarification est de nature à réduire les ambiguïtés.

Concernant l'intégration de la notion d'« unité d'hébergement », la Chambre de Commerce relève l'insertion de cette référence dans la couverture des frais d'exploitation (par logement ou par unité d'hébergement). Cette évolution est cohérente avec l'analyse formulée dans son avis sur le Projet de loi initial, dans lequel la Chambre de Commerce relevait l'intérêt d'adapter les modalités de calcul des frais d'exploitation à des formes d'occupation plus complexes (telles que les colocations ou certaines structures collectives), afin de mieux refléter la réalité de ces configurations.

Concernant l'indexation et le point de départ de la rémunération du capital investi, la Chambre de Commerce prend acte (i) du remplacement de la référence à l'indice du coût de la vie par la cote d'application de l'échelle mobile des salaires et (ii) du remplacement du point de départ (« signature de la convention ») par « la première mise en location du logement abordable ». La Chambre de Commerce considère que ces ajustements contribuent à clarifier tant les modalités d'indexation que le point de départ de la rémunération du capital investi.

Concernant les amendements 8 et 9

Concernant l'actualisation des montants maximaux éligibles liés aux emplacements de parking dans une structure centralisée, l'amendement 8 modifie le Projet de loi initial en procédant au remplacement du montant maximal éligible, désormais fixé à 3.850 euros par emplacement et l'amendement 9 prévoit, dans le Projet de loi initial, l'introduction explicite d'un plafond équivalent pour les emplacements privés.

Le commentaire des amendements 8 et 9 motive cette adaptation par la nécessité d'alignement avec les besoins du terrain. Dans un souci de maîtrise des coûts et de cohérence des incitants, la Chambre de Commerce invite à assurer un suivi de l'impact budgétaire de ces relèvements, en particulier pour les projets comportant des parkings mutualisés.

Concernant l'amendement 10

Concernant l'extension du bénéfice de la participation financière pour charges d'intérêt des emprunts de préfinancement, la Chambre de Commerce relève la substitution de la notion de « promoteur public » par celle de « promoteur social ». Elle constate que le commentaire met en avant l'élargissement antérieur du champ d'application du dispositif (incluant la location abordable) et la nécessité de permettre l'accès à ce mécanisme à d'autres promoteurs sociaux, en particulier les promoteurs sans but de lucre.

La Chambre de Commerce considère que cet ajustement est cohérent avec l'objectif d'augmenter la capacité de production de logements abordables. Dans la continuité des positions qu'elle a déjà exprimées à ce sujet, elle regrette toutefois que les entreprises à but lucratif demeurent exclues du régime, estimant que la mobilisation du secteur privé pourrait contribuer de manière significative à l'augmentation de l'offre. Tout en reconnaissant le rôle important des structures sans but de lucre et agréées dans la gestion et la production de logements abordables, la Chambre de Commerce souligne que l'ouverture du dispositif à un éventail plus large d'acteurs pourrait constituer un levier supplémentaire pour accélérer la production de logements abordables.

Concernant l'amendement 11

Concernant l'introduction d'un article 18bis relatif à la couverture de frais indirects liés au développement de projets de logements destinés à la location abordable, la Chambre de Commerce relève la mise en place d'une prise en charge (sur demande, sous réserve de crédits budgétaires suffisants) pour une période maximale de 36 mois, plafonnée à 3% des coûts éligibles. Elle relève que cette prise en charge est conditionnée à la disponibilité des crédits budgétaires, sans que le texte ne précise les modalités d'allocation ou les enveloppes disponibles. Elle souligne que ce caractère non automatique est susceptible d'affecter la prévisibilité du dispositif pour les porteurs de projets.

La Chambre de Commerce constate que le commentaire de l'amendement 11 vise explicitement à lever un frein à l'entrée, en particulier pour les promoteurs sans but de lucre ne disposant pas des capacités financières suffisantes pour supporter certains frais liés au développement de projets (administratifs, commerciaux, réglementaires ou financiers), et à atténuer

l'impact financier de la phase de développement. Dans la continuité de ses préoccupations relatives à l'opérationnalité du dispositif et à la diversification des acteurs effectivement mobilisables, la Chambre de Commerce considère que cette mesure va dans le sens d'un meilleur alignement entre les objectifs publics poursuivis et les contraintes opérationnelles rencontrées sur le terrain, et pourrait ainsi contribuer à soutenir la production de logements abordables. Elle rappelle toutefois que des entreprises privées disposent d'ores et déjà de ces capacités et pourraient, à ce titre, être également mobilisées pour participer à l'effort de production de logements abordables.

Concernant les amendements 12 à 14

Concernant la réorganisation et la précision du « concept d'exploitation » exigé dans certaines configurations (bailleur social distinct du promoteur social, pluralité de bailleurs sociaux, présence de logements dédiés, espaces communs), la Chambre de Commerce relève que les Amendements, modifiant l'article 18 du Projet de loi initial relatif aux éléments à fournir dans la demande de participation financière. Selon le commentaire des amendements 12 à 14, il s'agit d'un réagencement visant une meilleure intelligibilité sans modification de fond.

Concernant l'encadrement probatoire du « TopUp » rénovation profonde, la Chambre de Commerce relève l'ajout de documents requis (conseil en énergie, certificat de performance énergétique, expertise immobilière, acte de vente ou document public indiquant la date de construction). Concernant le « TopUp » sites contaminés, la Chambre de Commerce note l'exigence d'un devis estimatif détaillé des coûts y relatifs.

La Chambre de Commerce estime que ces précisions peuvent contribuer à sécuriser l'instruction des dossiers et la robustesse des décisions, tout en soulignant l'importance d'une charge documentaire proportionnée, compte tenu de la recherche d'efficacité administrative.

Concernant les amendements 15, 16 et 22

Concernant l'introduction de modalités relatives au calcul de la valeur résiduelle de la participation financière, la Chambre de Commerce note l'insertion de renvois à une annexe IV, tant dans le cadre du droit de préemption que dans celui des hypothèses de remboursement.

Concernant l'annexe IV, la Chambre de Commerce constate que les Amendements introduisent une formule explicite de calcul de la « valeur résiduelle de la participation financière » (VRPF) et précise les variables prises en compte (années effectives d'obligation de service public, durée de la convention, participation financière incluant la valeur du terrain, coût total initial incluant la valorisation d'un apport en terrain, prix de vente le cas échéant déterminé par expertise).

Dans la continuité de son avis sur le Projet de loi initial, la Chambre de Commerce réitère ses préoccupations relatives à la sécurité patrimoniale des ménages dans le cadre de la vente abordable. Si les Amendements introduisent certaines clarifications, notamment quant aux modalités de calcul de la valeur résiduelle des participations financières, plusieurs aspects demeurent insuffisamment précisés, en particulier la prise en compte de certaines situations familiales courantes (telles que les divorces ou séparations), ainsi que l'information des acquéreurs quant aux implications des régimes juridiques associés, notamment en matière d'emphytéose et d'aides publiques.

Concernant l'amendement 17

Concernant la clarification selon laquelle, en cas de poursuites d'un créancier inscrit (voie parée ou saisie immobilière), le droit de rachat (article 9) et le droit de préemption (article 23) n'existent pas, la Chambre de Commerce relève également que l'adjudicataire recueille le logement « avec les charges et obligations du régime des logements abordables ». La Chambre de Commerce considère que cette clarification contribue à préciser le régime applicable en cas de poursuites d'un créancier inscrit. Elle relève toutefois que le maintien des obligations liées au régime des logements abordables après adjudication rend importante une information claire des acquéreurs quant aux charges attachées au bien.

Concernant l'amendement 18

Concernant l'insertion des termes « ou de couple » et la possibilité, pour un logement dédié aux personnes âgées de soixante ans et plus, de comporter une chambre supplémentaire pour raisons médicales dûment justifiées, la Chambre de Commerce prend acte de l'adaptation visant à mieux refléter certaines situations de vie et de santé.

Concernant l'amendement 19

Concernant la refonte du régime de résiliation des baux de certains logements dédiés (jeunes, salariés, étudiants, personnes avec accompagnement social), les Amendements introduisent, dans le Projet de loi initial, la fixation de termes et délais de résiliation spécifiques et la conséquence attachée (déchéance de tout titre d'occupation). Au regard de son avis sur le Projet de loi initial, la Chambre de Commerce réitère sa demande de vigilance quant à la multiplication des sous-catégories de logements abordables et des régimes associés, dans la mesure où elle peut nuire à la lisibilité et accroître la complexité de gestion pour les acteurs, en particulier lorsque des règles différentes coexistent selon les publics visés.

Concernant l'amendement 20

Concernant la modification de l'article 72, paragraphe 2, les Amendements modifient le Projet de loi initial en redéfinissant les modalités de rémunération du capital investi selon différentes catégories (logements existants, logements existants ayant déjà bénéficié d'aides/participations, nouveaux projets), ainsi que l'exclusion explicite de certains promoteurs sociaux du bénéfice du régime facultatif pour la réalisation de nouvelles constructions (au motif de leur éligibilité aux participations financières prévues par le Projet de loi initial). La Chambre de Commerce souligne l'importance de veiller à ce que ces ajustements n'introduisent pas de déséquilibres dans les incitations applicables aux différents acteurs, et qu'ils n'aient pas pour effet de décourager la réalisation de nouveaux projets, tout en garantissant l'absence de surcompensation.

Concernant l'amendement 21

Concernant la transmission, sur demande écrite, d'informations relatives à la localisation des logements abordables inscrits au registre national aux administrations communales, la Chambre de Commerce prend acte de la mesure, justifiée par la nécessité de soutenir la mise en œuvre des objectifs en matière d'aménagement communal et de développement urbain.

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

TMT/DJI