

Luxembourg, le 12 juillet 2021

**Objet : Amendements gouvernementaux et amendements parlementaires au projet de loi n°7648<sup>1</sup> 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. (5608bisRMX et 5608terRMX)**

*Saisines : Ministre du Logement  
(31 mars 2021 et 30 juin 2021)*

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

Le projet de loi n°7648 initial 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 du Grand-Duché. Le projet de loi n°7648 a comme principal but de réorienter les moyens financiers afin de mieux soutenir le développement de logements abordables, de préférence locatifs et publics, en conformité avec les trois 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.

La Chambre de Commerce a émis son avis relatif au projet de loi n°7648 dans sa version initiale en date du 26 février 2021<sup>2</sup>.

Depuis la publication de son avis par rapport au projet initial, le projet de loi a néanmoins été amendé à plusieurs reprises. Il a ainsi fait l'objet d'amendements gouvernementaux en date du 2 avril 2021, et il a été modifié par des amendements parlementaires en date du 12 avril et du 9 juin 2021. Dans ce contexte, elle souhaite par ailleurs exprimer son regret qu'elle n'a pas été saisie pour avis par les autorités dans le cadre de la première série d'amendements parlementaires adoptée en date du 12 avril 2021.

---

<sup>1</sup> [Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7648 sur le site de la Chambre des Députés.](#)

<sup>2</sup> [Avis 5608RMX de la Chambre de Commerce du 26 février 2021.](#)

Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce souhaite dès lors se prononcer par rapport à la version la plus actuelle du projet de loi n°7648 qui résulte des différentes séries d'amendements qui ont été apportés au projet dans le cadre de la procédure législative (ci-après les « Amendements »).

### En bref

- La Chambre de Commerce insiste à nouveau sur une adaptation en profondeur des modalités du mécanisme de cession légal introduit par le projet de loi amendé.
- Elle s'interroge sur l'interdiction pour les promoteurs privés de faire un bénéfice en cas de réalisation de logements abordables. A ses yeux, la réalisation d'un bénéfice par le promoteur privé est tout à fait indiquée dans ce contexte.
- En cas de cession des fonds réservés aux logements abordables, elle estime que la contrepartie en nature prévue par le projet de loi amendé, consistant en une hausse systématique de +10% du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement d'un PAG, paraît insuffisante pour compenser de manière adéquate un initiateur de projet dans l'ensemble des cas de figure qui sont prévus.
- Pour une réservation de 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement abordable, qui est prévue en cas d'exécution d'une zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement », la Chambre de Commerce plaide pour un mécanisme de compensation additionnel qui doit être obligatoire, et non pas facultatif.
- Finalement, la Chambre de Commerce se demande si l'encadrement du mécanisme de compensation en nature, prévu par l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé, offre la sécurité juridique qui est nécessaire à son fonctionnement dans la pratique.

### Commentaire des articles

#### Concernant l'article 2 du projet de loi n°7648 résultant des Amendements

L'article 2 du projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement 2.0 porte sur les **définitions des notions et termes** essentielles qui sont constamment utilisés tout au long du projet sous objet. Par rapport à la version initiale du projet, la Chambre de Commerce constate ainsi que cet article a fait l'objet de modifications significatives suite aux Amendements.

Alors que le projet initial procédait encore à la formulation de définitions par rapport à cinq notions<sup>3</sup>, la Chambre de Commerce remarque que ces définitions ont toutes fait l'objet d'une suppression par le biais des Amendements. Au-delà de cette suppression, il convient en outre de noter que les Amendements ont été de nature à introduire des nouvelles définitions, à savoir quatre nouvelles définitions par rapport au « logement durable », au « potentiel foncier », au « potentiel résidentiel existant » ainsi que par rapport à la « qualité résidentielle ». La définition du « logement abordable », qui figurait auparavant à l'article 10 du projet de loi, a par ailleurs été déplacée à l'article 2, les Amendements ayant également modifié quelque peu la définition en question.

Pour ce qui concerne les **définitions nouvellement introduites** dans le cadre des Amendements, la Chambre de Commerce précise qu'elle salue les intentions des auteurs liées à l'ajout de ces dispositions. Ces dernières procèdent en effet à la définition de notions critiques du projet de loi, à savoir des termes auxquels il est notamment fait référence dans le cadre de la description des objectifs du Pacte logement 2.0 à l'article 1<sup>4</sup> du projet de loi. Toutefois, elle se permet de faire remarquer que certaines de ces définitions restent empreintes de subjectivité. Ceci semble notamment vrai pour la notion de « qualité résidentielle<sup>5</sup> », où la définition du projet de loi amendé dispose qu'il s'agit, entre autres, de logements situés « *dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurale* ». Selon la Chambre de Commerce, de tels critères ne sont guère objectifs et sont surtout tributaires de la perception d'un individu.

Quant à la **définition du « logement abordable »**, la Chambre de Commerce salue le déplacement de cette définition à l'article 2 du projet de loi, visant à répondre à certaines critiques de la part du Conseil d'Etat, qui permettra ainsi d'avoir une définition unique qui s'applique à l'ensemble du projet de loi et non pas à un article en particulier.

En comparaison avec le projet de loi dans sa version initiale<sup>6</sup>, la Chambre de Commerce remarque cependant que la définition amendée<sup>7</sup> elle-même, malgré une formulation quelque peu différente, n'a pas vraiment changé quant au fond. Pour définir le logement abordable, le projet de loi sous avis se contente ainsi toujours de renvoyer au terme du « **logement à coût modéré** » figurant dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement<sup>8</sup> (ci-après « la Loi modifiée du 25 février 1979 »), mais qui lui-même n'a fait l'objet d'aucune définition légale jusqu'à présent. Elle regrette ainsi que la mise en place d'une définition claire et opérationnelle pour le « logement abordable », déjà annoncée à maintes reprises par les autorités, se fasse toujours attendre et que cette situation persistera également au-delà de l'adoption du projet de loi n°7648 sous objet.

<sup>3</sup> Dans sa version initiale, l'article 2 du projet définissait ainsi les notions de « Ministre », « Convention initiale », « Convention de mise en œuvre », « Programme d'action local logement » et de « Conseiller logement ».

<sup>4</sup> L'article 1, paragraphe 1 du projet de loi dispose ainsi que « [I]l est instauré un programme de coopération, ci-après "Pacte logement", entre l'Etat et les communes ayant 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 ».

<sup>5</sup> « Qualité résidentielle » : logements répondant aux critères de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et situés dans un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurale.

<sup>6</sup> « Logement abordable » : Par logements abordables, on entend au présent article, 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 modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

<sup>7</sup> « Logement abordable » : tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi.

<sup>8</sup> Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N° 16 du 27 février 1979)

## Concernant l'article 10, point 1°, paragraphe 2 du projet résultant des Amendements

L'article 10 du projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement 2.0 porte sur la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain<sup>9</sup>, et propose l'insertion d'un **nouvel article 29bis** au niveau de la loi précitée.

En dehors des dotations financières 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, conformément à la Loi modifiée du 25 février 1979, le projet de loi sous avis prévoit, concernant la création de **logements abordables**, en effet également une deuxième 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. Concrètement, le nouvel article 29bis dispose ainsi que les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » (ci-après le / les « PAP NQ ») serviront comme instrument futur pour définir ces quotas et pour procéder à la réservation de surfaces pour la réalisation de ces unités de logement. Dans le projet de loi amendé, ces quotas de surface se trouvent en particulier définis dans l'article 10, point 1°, paragraphe 2.

Par rapport à la version initiale du projet de loi, la Chambre de Commerce constate ainsi que l'article 10, point 1°, paragraphe 2 précité a fait l'objet de modifications (cf. tableau n°1 ci-dessous). Suite aux Amendements, elle observe que le quota de surface à réserver au logement abordable pour des fonds reclassés a en effet été révisé à la baisse pour certains cas de figure, en l'occurrence pour les cas où un PAP NQ prévoit 10-25 unités de logement au total, voire plus.

**Tableau n°1** : Pourcentage de la « surface construite brute maximale dédiée au logement » à réserver au logement abordable suivant le nouvel article 29bis résultant des Amendements

PAP NQ - procédure entamée 6 mois ou plus après la date de publication de la présente loi	% réservé au logement abordable
<u>Cas 1</u> : fonds <u>classés</u> en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	/
10-25 logements	10%
>25 logements	15%
<u>Cas 2</u> : fonds <u>reclassés</u> <sup>10</sup> d'une zone non dédiée à l'habitation en zones d'habitation / zones mixtes	
1-4 logement(s)	/
5-9 logements	10%
10-25 logements	<del>20%</del> -> <b>15%</b>
>25 logements	<del>30%</del> -> <b>20%</b>

Source : Projet de loi n°7648 et amendements au projet de loi n°7648.

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver ces modifications qui ont été apportées à l'article 10, point 1°, paragraphe 2 précité. En effet, si elle reconnaît la nécessité de devoir augmenter l'**offre de logements locatifs subventionnés** pour des raisons de cohésion sociale à l'échelle du territoire national, elle avait en même temps déjà exprimé ses réserves par rapport à une intervention publique d'une ampleur qu'elle estimait comme étant excessive dans son avis<sup>11</sup> relatif au projet de loi initial. À ses yeux, une intervention publique imparfaitement dosée pourrait en effet être de nature à défavoriser une augmentation suffisante de l'offre de logements sur le marché privé et potentiellement aggraver la situation de pénurie au sein de ce segment, en

<sup>9</sup> Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N° 141 du 4 août 2004)

<sup>10</sup> Suite à une modification du PAG pour laquelle la procédure de modification est entamée 6 mois ou plus après la date de publication de la présente loi.

<sup>11</sup> [Avis 5608RMX de la Chambre de Commerce du 26 février 2021.](#)

raison d'une réservation trop importante de surfaces qui seraient « accaparées » par le secteur public. Elle salue dès lors ces modifications opérées au niveau de l'article 10, point 1°, paragraphe 2 qui rééquilibrent à ses yeux quelque peu le projet de loi sous avis, mais sans pour autant le priver de son caractère ambitieux. Elle rappelle ainsi que le projet amendé dispose toujours que chaque PAP NQ, qui prévoit plus de 25 unités de logement et qui exécute une zone dédiée à l'habitation découlant d'une zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement », procédera à une réservation au logement abordable d'au moins 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement.

### **Concernant l'article 10, point 1°, paragraphes 4 à 7 du projet résultant des Amendements**

La Chambre de Commerce constate que les Amendements ont également procédé à des modifications substantielles de l'article 10, point 1°, paragraphes 4 à 7 du projet de loi. Ces dispositions précitées ont en particulier comme objectif de définir les **modalités de la cession** des fonds et des logements abordables réalisés.

En effet, 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**. Tout PAP NQ définit ainsi, pour chaque lot ou parcelle, la surface construite brute destinée au logement abordable (cf. tableau n°1 ci-avant), et il est prévu que les **fonds réservés** aux logements abordables, ou bien les **logements abordables réalisés**, soient cédés à la commune ou à l'Etat respectivement.

Dans le cadre de son avis par rapport au projet de loi initial, la Chambre de Commerce avait souligné la nécessité d'un ajustement en profondeur des modalités de cession qui étaient prévues à ce stade par le projet de Pacte logement 2.0. Le mécanisme de cession légal de ce dernier prévoyait en effet initialement que des **logements abordables réalisés** devraient être cédés à la commune / à l'Etat et ce à la valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif, des modalités qui ne laissaient aucune possibilité aux promoteurs privés de réaliser un quelconque bénéfice. Alternativement, les acteurs non publics disposaient également de l'option de procéder à la cession des **fonds réservés aux logements abordables** par un PAP NQ, et ce à la valeur fixée<sup>12</sup> d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé.

Dans une optique de compensation pour ce manque de bénéfice à réaliser, la Chambre de Commerce avait salué le principe du dispositif qui aurait permis, en théorie et sous certaines conditions, de modifier ponctuellement les coefficients relatifs au **degré d'utilisation du sol** d'un plan d'aménagement général (ci-après le ou les « PAG »), ceci pour accorder à un initiateur de projet la possibilité d'envisager une hausse du nombre d'unités de logement par le biais d'un accroissement du potentiel constructible. Dans le projet initial, le recours à ce dispositif était en revanche décrit comme facultatif, alors que la Chambre de Commerce considérait par ailleurs en même temps que le dispositif se caractérisait par certaines incohérences sur le plan juridique.

---

<sup>12</sup> Dans le projet initial, il était précisé que cette valeur engloberait aussi le prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics, mais pas la plus-value présumée de ces travaux.

**Tableau n°2 : Modalités du mécanisme de cession légal en cas de transfert de propriété à une commune / à l'Etat / à un promoteur public**

Projet de loi version initiale		Projet de loi suite aux amendements	
<u>Option n°1 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Cession des fonds réservés aux logements abordables</li> </ul>	<u>Modalités de l'option n°1 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Indemnité financière</li> <li>•Fixation de la valeur de cession d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé<sup>13</sup></li> <li>•Augmentation des valeurs relatives au degré d'utilisation du sol d'un PAG, jusqu'à +15% au maximum (facultative)</li> </ul>	<u>Option n°1 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Cession des fonds réservés aux logements abordables</li> </ul>	<u>Modalités de l'option n°1 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Contrepartie en nature</li> <li>•Augmentation de +10% du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement (systématique)</li> </ul>
<u>Option n°2 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Cession des logements abordables réalisés</li> </ul>	<u>Modalités de l'option n°2 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Indemnité financière</li> <li>•Fixation de la valeur de cession d'après le prix de réalisation effectif</li> <li>•Augmentation des valeurs relatives au degré d'utilisation du sol d'un PAG, jusqu'à +15% au maximum (facultative)</li> </ul>	<u>Option n°2 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Cession des logements abordables réalisés</li> <li>•Cession de la quote-part de fonds correspondante des logements abordables réalisés</li> </ul>	<u>Modalités de l'option n°2 :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Indemnité financière</li> <li>•Fixation de la valeur de cession selon le prix de réalisation</li> <li>•Contrepartie en nature</li> <li>•Augmentation de +10% du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement (systématique)</li> </ul>

Source : Projet de loi n°7648 et amendements au projet de loi n°7648.

Après analyse de la dernière version amendée du projet de loi n°7648, la Chambre de Commerce constate cependant que les modalités du mécanisme de cession légal ont été considérablement adaptées dans le contexte des amendements qui ont été apportés au projet (cf. tableau n°2). En l'occurrence, le projet de loi prévoit maintenant dans le cadre du mécanisme de cession légal qu'il devra être procédé soit à la cession des **fonds réservés aux logements abordables** par un PAP NQ, soit à la cession des **logements abordables réalisés** et ce avec leur **quote-part de fonds** correspondante.

Le regret de la Chambre de Commerce concerne les modalités qui sont maintenant prévues pour la cession des **fonds réservés aux logements abordables** et la quote-part de surface. Tandis que le projet de loi initial prévoyait en effet une cession de fonds contre une **indemnité financière**<sup>14</sup>, plus encore une possibilité éventuelle d'accroître le degré d'utilisation du sol du PAG dans une perspective de compensation, elle remarque que le projet de loi amendé dispose que les surfaces réservées aux logements abordables feront dorénavant l'objet d'une cession gratuite au profit des communes et de l'Etat. La perte subie par les acteurs non publics à l'occasion de la procédure de transfert de propriété donnerait en revanche lieu à une **contrepartie en nature**, cette dernière consistant en une augmentation du « *degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général* ». A contrario du projet de loi initial, cette hausse du degré d'utilisation consisterait maintenant en un automatisme et serait prévue de façon systématique, mais elle serait en revanche revue à la baisse pour se limiter à seulement +10%.

<sup>13</sup> Dans cette fixation de valeur, le projet de loi initial précisait également que 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.

<sup>14</sup> À cet égard, l'article 10, point 1°, paragraphe 6 du projet de loi initial disposait que « *La valeur des fonds, à céder conformément au paragraphe 4, est fixée d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé. Dans la fixation de cette valeur, il est tenu compte du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics visés à l'article 23 (de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain). La plus-value présumée de ces travaux n'est pas prise en compte. La part du prix de réalisation effectif des travaux de voirie et d'équipements publics à prendre en compte est calculée en fonction de la part de la surface construite brute maximale réservée aux logements abordables.* »

La Chambre de Commerce se demande en particulier pourquoi les Amendements ont procédé à la suppression complète du **principe d'une indemnisation financière** à destination des propriétaires en cas de cession des fonds réservés pour se limiter uniquement à une contrepartie en nature, et ce d'autant plus que le projet de loi initial prévoyait encore la faculté de recourir à ces deux possibilités (cf. tableau n°2 ci-avant). S'y ajoute que l'augmentation du degré d'utilisation du sol sera maintenant limitée à +10%, contre +15% dans la version initiale du projet de loi.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, une **contrepartie en nature** d'une telle ampleur paraît résolument insuffisante pour complètement compenser la perte que subirait un acteur non public concerné par une cession des fonds réservés au logement abordable au profit des communes ou de l'Etat. Dans le cadre des amendements, elle note bien que les taux de pourcentage des « quotas de logement abordable » pour des nouveaux projets résidentiels ont également fait l'objet d'une révision à la baisse (cf. tableau n°1 ci-avant). Selon le cas de figure, elle rappelle cependant qu'un initiateur de projet pourrait être confronté à une situation où il serait dans l'obligation de céder 20% de la surface construite brute à dédier au logement, alors que l'adaptation du degré d'utilisation du sol dans le cadre de la contrepartie en nature devra systématiquement se limiter à une hausse de +10%, et ce **indépendamment du taux de pourcentage** retenu pour le quota de logement abordable. La Chambre de Commerce donne par ailleurs à considérer que ce **déficit en matière de compensation** pourrait, le cas échéant, même contraindre certains acteurs privés à devoir augmenter le prix de vente des autres habitations construites pour le marché privé afin de minimiser les pertes subies à l'occasion du mécanisme de transfert de propriété, une évolution qui serait totalement à rebours de l'objectif poursuivi par les autorités dans le cadre du projet sous objet.

Après analyse de l'article 12, point 2° du projet de loi amendé, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que ce **risque de sous-compensation** semble également se présenter en particulier dans le cas où un PAP NQ, qui prévoit plus de 25 unités de logement, exécute une zone dédiée à l'habitation découlant d'une zone superposée d'un **plan directeur sectoriel « logement »**. Dans ce cas-ci, la Chambre de Commerce rappelle qu'au moins 30% de la surface construite brute maximale à dédier au logement serait alors réservée à la réalisation de logements abordables, à savoir un quota qui excède nettement ceux définis à l'article 10, point 1°, paragraphe 2 du projet amendé. Dans ce contexte, elle note que les auteurs précisent dans le commentaire des articles des amendements gouvernementaux que la contrepartie prévue à l'article 29bis, consistant en une hausse du degré d'utilisation du sol de seulement +10%, ne peut alors pas suffire, ce que la Chambre de Commerce approuve et salue explicitement.

Pour cette raison, la Chambre de Commerce s'interroge sur la non-introduction d'un **mécanisme de compensation additionnel et systématique** pour le cas où la zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement » est exécutée dans les conditions précitées. Dans la dernière version amendée du projet de loi n°7648, il est ainsi précisé que « *[D]ans ce cas, et sans préjudice de l'article 29bis, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, la cession des fonds réservés au logement abordable **peut donner lieu** à une contrepartie complémentaire lorsque la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables dépasse celles prévues à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. La contrepartie complémentaire est déterminée dans une convention à établir entre respectivement le propriétaire et la commune ou entre le propriétaire et l'Etat.* ». Au regard de cette formulation, la Chambre de Commerce regrette que la **contrepartie complémentaire** soit prévue comme une option, et non pas comme une mesure de compensation à titre obligatoire. Est-ce donc à dire qu'un initiateur de projet serait alors, dans le contexte sous objet, dépendant de la bonne volonté d'une commune ou de l'Etat ? Pour éviter toute insécurité juridique à cet égard, la Chambre de Commerce insiste donc d'abord sur la nécessité d'introduire une **compensation additionnelle obligatoire** pour le cas où un PAP NQ exécute une zone superposée d'un plan directeur sectoriel « logement » dans les conditions visées. Par ailleurs, elle demande à ce que des ajustements supplémentaires soient

prévus au niveau de l'article 12, point 2° du projet de loi amendé afin de définir plus en détail cette compensation additionnelle ainsi que ses conditions d'attribution.

### **Concernant les problèmes juridiques qui pourraient se manifester en lien avec le mécanisme de compensation en nature de l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet résultant des Amendements**

Finalement, et dans la continuité de ses interrogations formulées dans son avis par rapport au projet de loi initial, la Chambre de Commerce se demande toujours si l'encadrement du **mécanisme de compensation en nature** prévu par le projet de loi amendé offre toute la **sécurité juridique** qui est nécessaire à son fonctionnement. En cas de cession de fonds réservés aux logements abordables, l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé dispose ainsi que « *[E]n contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.* ».

La Chambre de Commerce note par ailleurs que dans le cadre de son premier avis complémentaire qui date du 1<sup>er</sup> juin 2021, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition à cette formulation, étant donné que « *[i]l est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation* ». Cette même affirmation a par ailleurs également été mise en avant par les auteurs dans le commentaire des articles des amendements gouvernementaux.

Or selon la Chambre de Commerce, cette interprétation soulève cependant à ses yeux certaines questions, dans la mesure où l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet amendé lui-même précise en même temps explicitement que le **degré d'utilisation du sol** est défini par le PAG, les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol faisant par ailleurs partie intégrante du **contenu** de ce dernier. D'après le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune<sup>15</sup>, pour les zones définies aux articles 8 à 22 du règlement ainsi que pour les zones soumises à un PAP NQ, la détermination du degré d'utilisation du sol par le PAG est ainsi exigée à titre obligatoire.

D'après l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé, si le PAG ne doit donc pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 relatifs à la procédure d'adoption du PAG de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la Chambre de Commerce estime cependant que le mécanisme de compensation en nature prévu procède cependant bien, dans les faits, à une modification du **contenu d'un PAG**, mais sans pour autant exiger une mise en conformité de la partie écrite et de la partie graphique du PAG.

Dans une perspective de transparence et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce s'interroge en conséquence par le biais de quel moyen les **coefficients révisés** relatifs au degré d'utilisation du sol pourraient alors faire l'objet d'une adoption et d'une publication officielle. Elle se demande également quelle serait la **validité légale** de ces coefficients révisés, et ce en particulier dans le cas où le PAG d'une commune renseignerait toujours des coefficients de densité différents, compte tenu de l'adaptation non requise de ses parties écrite et graphique suivant l'article 10, point 1°, paragraphe 5 du projet de loi amendé.

---

<sup>15</sup> Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (Mémorial A – N° 321 du 23 mars 2017)

\*

\*

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements gouvernementaux et parlementaires au projet de loi n°7648 sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

RMX/DJI