Déclaration pour le droit à un toit

La présente déclaration s'inscrit dans le cadre des travaux de la Plateforme pauvreté et exclusion, servant de base d'échange entre les associations de la société civile actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg. Après avoir contribué aux réflexions entourant le Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, les membres de la plateforme ont choisi de consacrer leurs travaux à la question du logement. Ce choix s'impose, tant le logement constitue aujourd'hui l'un des principaux déterminants de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dépense essentielle et difficilement compressible, il absorbe une part croissante du budget des ménages[1]. De plus, le logement constitue un déterminant social majeur de la santé, reconnu comme tel par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Ses caractéristiques influencent directement le bien-être physique et mental des habitants. À l'inverse, un logement insalubre ou inadapté peut favoriser l'apparition de problèmes de santé, qu'ils soient physiques ou mentaux. Ainsi, l'accès au logement constitue le premier rempart contre la pauvreté et favorise l'accès aux autres droits fondamentaux (santé, insertion, emploi, accès à l'énergie, etc).

Contexte

La crise du logement est l'un des principaux défis sociaux auxquels le Luxembourg est confronté. Si la question figure, sur le papier, parmi les priorités affichées par le Gouvernement, les difficultés d'accès à un logement abordable demeurent une réalité quotidienne pour une part croissante de la population.

L'Observatoire de l'Habitat souligne que la crise actuelle, considérée comme une "permacrise"[2] par de nombreux experts, trouve son origine dans un déséquilibre durable entre l'offre et la demande de logements, soutenue par la croissance démographique et l'attractivité économique du pays. Entre 2001 et 2021, le nombre de ménages a augmenté de 78.000 unités, alors que seulement 60.000 logements ont été construits. Ce déficit accumulé au fil des années alimente la pénurie de logements et contribue à maintenir les prix à des niveaux très élevés[3]. De plus, face à la hausse des prix de l'immobilier et des loyers, on observe une augmentation du nombre de "frontaliers atypiques"[4] : des personnes qui travaillent au Luxembourg mais sont contraintes de s'installer dans les régions frontalières faute de pouvoir accéder à un logement abordable dans le pays.

Concernant ses voisins européens, le Luxembourg ne se situe pas parmi les bons élèves. Entre 2015 et 2024, les prix de l'immobilier (prix de tous type de logements achetés par les ménages), y ont augmenté de 62,5%, soit une hausse bien supérieure à la moyenne de l'Union européenne (53,4%)[5]. Le STATEC observe une hausse de 1.6%[6] du prix des logements entre 2024 et 2025[7]. Cette hausse importante a poussé davantage de ménages vers le marché locatif, contribuant à la progression des loyers. Entre 2018 et 2025, les loyers ont augmenté d'environ 10,9% au Luxembourg, une évolution moins importante que la

[1]Parlement européen (2025), Direction générale de la cohésion, de l'agriculture et des politiques sociales (CASP).
[2]Idea (2026), Pour en finir avec la « Crise » du logement – Retour sur le Débat de Midi d'IDEA.
[3]Science.lu (2023), La crise du logement au Luxembourg du point du vue de la science.
[4]LISER (2025), Les travailleurs frontaliers atypiques face aux inégalités transfrontalières : éclairages et défis.
[5]Parlement européen (2024), Crise du logement: hausse des prix et réponse de l'UE.
[6]STATEC (2023), Le logement en chiffres au quatrième trimestre 2025.
[7]*Cette évolution est calculée par l'indice hédonique des prix des logements, calculé par le STATEC : indice général qui prend en compte à la fois les logements existants et les logements en construction.*

moyenne européenne (16,3%), tirée à la hausse par certains pays comme l'Estonie, la Hongrie ou la Lituanie, sujets à des crises importantes[8]. Cette évolution relativement modérée ne doit toutefois pas masquer le niveau initial très élevé des loyers au Luxembourg. La capitale figure parmi les capitales européennes où les loyers sont les plus élevés, tandis que le Luxembourg compte parmi les pays d'Europe où les dépenses liées au logement pèsent le plus lourdement sur le budget des ménages[9]. Ce constat est d'autant plus préoccupant que le Luxembourg présentait le niveau de richesse le plus élevé de l'Union européenne en 2025[10].

Enfin, la politique actuelle de soutien au logement ne répond pas suffisamment aux besoins des ménages en situation de vulnérabilité. Bien que l'État ait mobilisé 10,5 milliards d'euros en faveur du logement depuis 2010, l'étude récente *Soutien à l'accès au logement et à la bonne tenue du marché immobilier*[11] conclut que ces dépenses ont principalement bénéficié à des ménages qui seraient devenus propriétaires, voire multipropriétaires, même en l'absence de ces aides. En outre, près de 80% de ce soutien a pris la forme d'avantages fiscaux. Comme le souligne Samuel Ruben, "cela implique, toutes choses égales par ailleurs, que la charge fiscale aurait été plus élevée – et donc les recettes publiques plus importantes – si ces dépenses fiscales logement n'existaient pas". Selon les estimations de cette même étude, si la moitié des 10,5 milliards d'euros mobilisés depuis 2010 avait été investie dans la constitution d'un parc public de logements, près de 10.000 ménages supplémentaires pourraient aujourd'hui être logés à un prix abordable.

Le logement, facteur déterminant de la pauvreté, de l'exclusion et du risque pour la santé

Le logement est devenu au Luxembourg un marqueur profond des inégalités sociales. Il en est à la fois le reflet et un facteur d'amplification. L'accès différencié à la propriété et au logement abordable met en lumière des inégalités socio-économiques déjà existantes, tandis que la hausse des prix et la rareté de l'offre contribuent à les renforcer[12]. Ainsi, le logement est de plus en plus appréhendé comme un actif d'investissement plutôt que comme un bien social.

Les prix d'achat et de location très élevés pèsent de manière disproportionnée sur les ménages les plus précaires. Le logement devient alors une charge excessive dans leur budget, réduisant leur capacité à couvrir d'autres besoins essentiels tels que l'alimentation, la santé ou l'éducation, compromettant ainsi l'exercice effectif d'autres droits fondamentaux. Les chiffres sont particulièrement parlants : en 2024, 8% de la population luxembourgeoise consacraient plus de 40% de leur revenu disponible au logement, un seuil considéré comme un taux de surcharge des coûts du logement par l'UE[13]. Une tendance d'autant plus alarmante qu'elle va à contre-courant de l'évolution des taux européens, alors que la plupart des pays voient cette proportion diminuer, elle augmente au Luxembourg[14].

---

[8]Eurostat (2026), annual data (average index and rate of change) (1996-2025).
[9]Toute l'Europe, Chaaban, Florian (2025), Le coût du logement dans l'Union européenne.
[10]Eurostat (2025), Volume indices of real expenditure per capita.
[11]Antoine Paccoud, Samuel Ruben (2025), Soutien à l'accès au logement et à la bonne tenue du marché immobilier : (au moins) 10.5 milliards d'euros en 15 ans.
[12]Antoine Paccoud (2025), Les trois structures sous-jacentes du marché du logement au Luxembourg.
[13]Chambre des salariés Luxembourg (2025), Panorama social.
[14]Eurostat (2026), Housing cost overburden rate.

Les conséquences sont d'autant plus brutales pour les populations les plus fragiles. Le Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté pointe d'ailleurs que "l'absence de logements abordables et le mal logement, sont souvent mis en relation avec la situation de précarité des personnes et des ménages, surtout ceux ayant des enfants"[15]. Les familles monoparentales, par exemple, y consacrent en moyenne 48,4% de leur revenu disponible (2024)[16]. Les locataires, les chômeurs et les familles avec enfants — déjà surreprésentés parmi les profils les plus exposés[17] — subissent de plein fouet cette pression sur leur budget. Ce manque de logements impacte également fortement les personnes, dont des familles avec enfants, bénéficiaires de la protection internationale et de la protection temporaire[18].

La jeune génération (15 à 29 ans) est également fortement touchée[19]. Les prix de l'immobilier restent à un niveau très élevé, poussant de nombreux jeunes vers des solutions résidentielles contraintes, telles que la colocation ou l'éloignement géographique. Malgré la réforme du bail à loyer - issue de la loi n° 7642 du 10 juillet 2024 - les jeunes continuent toujours d'être fortement touchés par la crise[20].

Le droit au logement est aussi un droit fondamental de l'enfant dont l'inexécution a de graves conséquences sur son développement et son insertion dans la société. La non-exécution de ce droit peut impacter la mise en œuvre d'autres droits de l'enfant. Le non-accès à un logement adéquat est une prise de risque au quotidien pour l'enfant qui peut être une atteinte à son intégrité physique et morale. L'absence d'un tel logement peut avoir des conséquences négatives sur la scolarité de l'enfant, faute par exemple de place pour travailler ou se reposer. La qualité de la relation familiale peut aussi être mise en péril par une situation de précarité de logement[21].

La crise du logement affecte également de manière particulièrement marquée les ressortissants de pays tiers. Contrairement à de nombreux citoyens de l'Union européenne, ils ne peuvent généralement pas s'installer dans les régions frontalières tout en conservant leur emploi au Luxembourg en raison des contraintes liées à leur statut de séjour. Ils sont ainsi davantage captifs du marché luxembourgeois, où les prix élevés les exposent à un risque accru de mal-logement ou de recours à des logements précaires. Les données du recensement montrent d'ailleurs que les "ménages avec une personne de référence à nationalité hors UE, ils habitent plus souvent dans des logements de moins de 30m^2 par occupant[22]".

Enfin, la conséquence directe et la plus dramatique de cette crise du marché du logement est une augmentation du sans-abrisme dans les centres urbains. Suivant la réponse à une question parlementaire (n°1056)[23], plus de 700 demandes de déguerpissement ont été introduites entre avril 2023 et septembre 2024 auprès des tribunaux de Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Diekirch, dont 635 ont abouti. Sur ces 635

---

[15]Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg (2025), Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté.
[16]STATEC (2025), Rapport Travail et Cohésion sociale 2025.
[17]STATEC (2026), Des inégalités mieux mesurées, mais qui persistent.
[18]Le Quotidien, Morgan Kervestin (2025), Réfugiés érythréens : «On nous enlève le droit d'avoir un toit».
[19]Eurodound Hyland, Marie, Sanna Nivakoski, Claudia Peroni, et al (2025), Défis fondamentaux : Les luttes pour le logement de la jeunesse européenne.
[20] *Loi du 23 juillet 2024 portant modification : 1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ; 2° de l'article 1714 du Code civil (Projet de loi n°7642). Mémorial A N° 323 du 24 juillet 2024.*
[21]Gouttenoire, A. (2025), Le droit au logement de l'enfant..
[22]STATEC (2021), Panorama du logement des résidents.
[23]*Réponse de Madame la Ministre de la Justice Elisabeth Margue à la question parlementaire n°1056 du 23 juillet 2024 de Monsieur le Député David Wagner et de Monsieur le Député Marc Baum.*

demandes, 327 ont été exécutées, ce qui correspond à 18,2 expulsions par mois. Cela implique que les personnes concernées ont dû quitter leur logement sous la présence d'un huissier et de la police. En 2022, le précédent gouvernement avait introduit une trêve hivernale destinée à protéger les locataires d'une expulsion pendant la saison froide, mais ce mécanisme, qui est pourtant courant chez nos voisins français et belges, n'a pas été renouvelé. Les locataires ne disposent pas de système d'information juridique public dédié aux questions de logement.

Il n'existe au Luxembourg aucune protection des locataires en cas de démolition et de rénovation lourde d'un immeuble, impliquant l'obligation pour les propriétaires de les reloger. Il n'existe pas non plus de protection spécifique pour les personnes âgées, malades ou en situation de handicap. Pourtant, le logement est reconnu comme un déterminant social fondamental de la santé. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS, 2018), des conditions de logement adéquates influencent de manière positive la santé physique, mentale et sociale des individus, en les protégeant de nombreux risques sanitaires (exposition au froid ou à la chaleur extrême, à l'humidité, aux moisissures, à des incidents domestiques, éviter le surpeuplement dans une habitation, etc.). Dès lors, le droit à un logement adéquat apparaît comme un élément essentiel à la réalisation du droit à la santé. Il est en effet une condition indispensable à la protection et à la promotion de la santé des individus. Pour rappel, l'Observation générale n°14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que le droit à la santé implique la garantie des conditions nécessaires à son exercice effectif, incluant les déterminants fondamentaux tels qu'un logement adéquat (paragraphe 11)[24].

Garantir le droit au logement

Le logement est un droit, il n'est pas une marchandise[25]. Le logement est en effet un droit humain, indissociable de la dignité et de la sécurité de chaque individu. Pourtant, au Luxembourg, l'écart entre ce principe et la réalité quotidienne des habitants se creuse à un rythme alarmant. Le logement, encore largement présenté comme un simple défi économique, s'est mué en une crise sociale aux conséquences dramatiques. Lorsque l'accès à un logement adéquat et abordable devient un luxe, c'est l'État lui-même qui manque à son obligation de protection.

Pour rappel, le Luxembourg a souscrit à de nombreux engagements internationaux reconnaissant reconnaissant le droit à un logement adéquat. Ceux-ci incluent notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966, article 11.1), la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989, article 27 : droit à un niveau de vie suffisant), ainsi que la Charte sociale européenne. Le droit à un logement adéquat a également été reconnu comme un droit inaliénable dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948, article 25) et réaffirmé dans la Résolution 2001/28 de la Commission des droits de l'homme relative au logement convenable.

[24]Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2000), E/C.12/2000/4 : Observation générale No 14 concernant la mise en oeuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
[25]Le droit à un logement convenable | Page internet du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing

Ces principes sont également ancrés à une échelle nationale et européenne, notamment dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (texte adapté 2016, article 34 : droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale)[26], l'article 40 de la Constitution luxembourgeoise, qui dispose que "l'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié[27]", et renforcés par des engagements comme la Déclaration de Lisbonne (2021), qui vise à éradiquer le sans-abrisme d'ici 2030.

[26]EUR-Lex (2016), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
[27]Journal officiel (2023), Version consolidée applicable au 01/07/2023 : Constitution du Grand-duché de Luxembourg.

Recommandations

Les ONG réunies au sein de la plateforme Pauvreté et Exclusion ont formulé une série de 10 recommandations à destination des pouvoirs publics. Ces propositions s'appuient sur des analyses scientifiques rigoureuses, menées notamment par le LISER, l'Observatoire de l'Habitat, et autres recherches.

A. Concernant la création de nouveaux logements

Comme évoqué précédemment, la première cause de la crise est d'ordre structurel et s'explique par un déséquilibre grandissant entre l'offre et la demande de logements. Ainsi, la régulation du marché déjà existant ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'une politique de création de nouveaux logements.

Recommandation 1. Développer un véritable parc locatif public et abordable

Avec à peine 2% du parc résidentiel consacré au logement social, le Luxembourg ne dispose pas des outils nécessaires pour réguler efficacement le marché du logement et protéger les ménages exposés au risque de logement inadéquat ou de sans-abrisme. Ce niveau reste très inférieur à celui observé dans plusieurs pays européens, tels que l'Autriche, le Danemark, la Belgique ou la France[28]. Pour créer un contrepoids au marché privé, il faudrait augmenter substantiellement la proportion des logements sociaux/abordables locatifs publics (via la construction ou l'achat) par rapport au nombre total de logements, et cela à raison de 10% à moyen terme et de 20% à long terme.

Nous demandons un renforcement massif de l'offre de logements locatifs sociaux et abordables pour toutes et tous contrôlés par l'État, les communes et/ou d'associations à but non lucratif. L'objectif est de constituer progressivement un parc locatif public conséquent, plus stable et plus protecteur pour les ménages qui ne peuvent suivre les prix du marché privé. Cette mesure permettrait également aux travailleurs sociaux de bénéficier de ressources supplémentaires afin d'assurer un accompagnement plus efficace des demandeurs dans leurs recherches de logement. En outre, elle contribuerait à limiter la confrontation des travailleurs sociaux à des situations de relogement particulièrement difficiles ainsi qu'à des déguerpissements sans perspective de solution durable, des contextes pouvant favoriser le risque d'épuisement professionnel.

Il sera également important de mettre en place lors de ce renforcement suffisamment de logements adaptés aux familles avec des enfants.

De manière générale, les communes doivent être obligées légalement d'affecter une partie de leur propriété foncière à la construction de logements sociaux/abordables locatifs. Certaines communes disposent d'une réserve foncière substantielle qu'elles pourraient mobiliser à cet effet en tirant profit des aides à la pierre pouvant couvrir jusqu'à 75% du prix. Ainsi la Ville de Luxembourg était propriétaire de

[28]Observatoire de l'habitat (2025), Le marché locatif au Luxembourg : dynamiques récentes, taux d'effort, et comparaison avec les pays voisins.

plus de 117.4 ha[29] de terrains constructibles en 2021 et ses réserves et excédents budgétaires se sont chiffrés à 1.200 millions[30] d'euros fin décembre 2025. En attendant le remboursement des coûts de construction via les aides à la pierre, le préfinancement de projets d'envergure de logements locatifs sociaux et abordables ne devrait pas poser problème. C'est une question de priorité politique.

Recommandation 2. Introduire des dispositifs d'imposition foncière progressive et d'imposition sur la succession en ligne directe pour dissuader la rétention de terres constructibles et financer le logement public.

Au Luxembourg, suivant la note n°29 de l'Observatoire de l'habitat, 0,5% de la population détient 50% du foncier constructible[31]. Parmi eux, 100 personnes physiques possèdent en moyenne 30 millions d'euros de terrains constructibles, et 5 promoteurs locaux en détiennent chacun 500 millions. Affirmer qu'il n'existe pas de solution à la crise du logement ne résiste pas à l'analyse des données. Selon les estimations de l'Observatoire de l'habitat, les terrains actuellement identifiés permettraient la construction de près de 161.500 logements[32]. Dès lors, la crise du logement apparaît moins comme une fatalité structurelle que comme le résultat de choix politiques.

L'absence d'un impôt foncier progressif et d'une taxation adéquate des successions encourage l'accumulation et la transmission du foncier plutôt que sa mise sur le marché, on observe alors un blocage du foncier. Alors que le prix des terrains est devenu le principal facteur de hausse des prix du logement, la réforme de l'impôt foncier - projet de loi n°8082A relatif à l'impôt foncier et à l'impôt à la mobilisation de terrains[33] - doit être menée à bout avec un calendrier accéléré. Ces mesures ont d'ailleurs été recommandées par l'OCDE dans son rapport économique sur le Luxembourg de 2025[34]. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être accordée à la mobilisation des Baulücken (parcelles vacantes situées dans des zones déjà urbanisées, ne nécessitant qu'un permis de construire)[35].

B. Concernant le marché locatif existant et la protection des ménages

Recommandation 3. Assurer un plafonnement effectif et juste des loyers

Au Luxembourg, selon la loi, la limitation des niveaux des nouveaux contrats de location est calculée en référence au capital investi[36]. Un loyer ne peut en principe pas dépasser 5% de ce capital[37]. Selon l'Observatoire de l'habitat, dans la pratique, cette loi s'est avérée difficile, controversée et, en fin de

[29]LISER, Observatoire de l'habitat (2023), Note 32 : Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété, page 19.
[30] Ville de Luxembourg, Commission des Finances, du Contrôle de l'exécution budgétaire et du Patrimoine (fin 2025).
[31]Observatoire de l'Habitat (2022), Le logement en chiffres.
[32]LISER und ProRaum in Zusammenarbeit mit dem Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire - Département de l'aménagement du territoire und Ministère du Logement (2022), Endbericht siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2022.
[33]Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg (s.d), Projet de loi 8082A.
[34]OCDE (2025), Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025.
[35]Observatoire de l'Habitat (2022), Rapport d'analyse sur les propriétaires de Baulücken et d'autres types de terrains constructibles.
[36] *Cette réglementation est en cours de réforme.*
[37]Journal officiel du Grand Duché (2026), Version consolidée applicable au 01/08/2024.

compte, infructueuse. Parmi les principales lacunes figurent l'absence de contrôle et d'application adéquats, ainsi que des déséquilibres importants entre les logements anciens et les logements neufs. Pour les logements anciens, la faiblesse et la dépréciation de la valeur du capital entraînent une baisse des loyers, ce qui rend le système impopulaire auprès des propriétaires. Pour les logements neufs, la valeur plus élevée du capital peut entraîner une flambée des loyers, compromettant l'accessibilité financière sur un marché déjà tendu"[38]. En 2024, une motion unanime de la Chambre des députés avait chargé le ministre du Logement Claude Meisch de présenter un projet de loi pour un nouveau plafonnement des loyers endéans une année. Or ce projet de loi est toujours manquant. En vue d'assurer un plafonnement effectif et juste des loyers, nous demandons l'introduction d'une nouvelle valeur de référence du loyer qui neutralise la surchauffe spéculative sur le marché du logement et qui acte l'évolution normale du coût de la vie.

Recommandation 4. Développement de structures d'hébergement d'urgence et renforcement de la protection des locataires face aux expulsions et hausses de loyer

Protéger les locataires en situation de vulnérabilité et promouvoir le développement de structures d'hébergement d'urgence pour les victimes d'expulsions de leur logement constitue une priorité dans un contexte de pression énorme sur le marché locatif. Ces structures devront compter suffisamment de places adaptées pour des familles avec des enfants. Cette démarche doit s'accompagner d'un contrôle renforcé des standards de qualité (salubrité, habitabilité, intimité, encadrement), afin de garantir des conditions d'accueil conformes aux normes internationales relatives aux droits humains en matière de droit à un logement adéquat. Comme précisé dans l'Observation générale n°4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le logement adéquat repose notamment sur (i) la sécurité juridique et la protection contre les expulsions ; (ii) la qualité matérielle du logement, incluant l'accès aux services essentiels et l'habitabilité ; (iii) l'accessibilité, notamment financière et pour les groupes défavorisés ; (iv) la localisation et l'adéquation culturelle, garantissant l'accès aux services et le respect des modes de vie. Concernant le premier point (i), dans son rapport de 2023, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a rappelé que, lors de leur mise en oeuvre, les procédures d'expulsion doivent être assorties de solutions de relogement et a constaté que la situation au Luxembourg n'était pas conforme à l'article 16 de la Charte sociale européenne de 1961 (Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique)[39].

Parallèlement, il faut renforcer la prévention des situations qui conduisent les personnes à vivre dans des conditions de logement inadéquates ou dans le sans-abrisme. Une revalorisation des aides financières et un renforcement de l'accès aux services de santé et au soutien psychosocial doivent agir en amont, bien avant la perte du logement. Lorsque la perte du logement ne peut être évitée en raison de l'absence d'alternatives adéquates et abordables, l'État doit mobiliser l'ensemble des mesures disponibles, notamment des aides au loyer et des subventions d'urgence au logement, afin de garantir l'accès à un logement adéquat.

Plus précisément, il faut :

[38]Observatoire de l'Habitat (2026), Note 48 : Contrôle des loyers : une analyse comparative des réglementations en Europe.
[39]European Committee of Social Rights (2023), Conclusions XXII-4 - Luxembourg.

- faire intervenir l'office social concerné en l'informant, dès qu'une procédure de déguerpissement est pendante ;
- lier la démolition d'un logement existant au relogement des locataires par les soins du propriétaire;
- protéger les personnes âgées, malades ainsi que les familles avec enfants d'une expulsion tout en en empêchant la séparation des familles ;
- obliger sans condition aucune les administrations communales à reloger temporairement les personnes habitant sur leur territoire lorsqu'elles sont menacées d'expulsion, tout en imposant aux communes des quotas de logements sociaux et d'urgence ;
- contrôler assidûment des marchands de sommeil et obliger les fautifs à reloger à leurs frais les locataires;
- mettre en place un plan national de lutte contre le sans-abrisme et le mal logement ;

Recommandation 5. Lutter contre la vacance des logements

Une mesure clé pour mobiliser le parc immobilier existant consiste à réduire le nombre de logements vacants. Leur proportion et leur localisation exacte restent aujourd'hui méconnues. Dans une interview d'octobre 2025, le ministre du logement a évoqué le chiffre de 10.000 logements vacants[40]. Les surfaces habitables parmi ces bâtiments constituent un très grand potentiel pour parer à la crise de logement, et seraient – si les conditions cadres pour la rénovation étaient améliorées – assez rapidement mobilisables.

Ces constructions dans le tissu bâti existant causeraient moins de dépenses liées aux infrastructures. La rénovation, la transformation et la remise sur le marché du bâti existant constituent ainsi des leviers essentiels pour augmenter plus rapidement l'offre de logements tout en limitant la consommation d'espace et les émissions CO2. De nombreux obstacles structurels continuent aujourd'hui à freiner cette mobilisation : exigences réglementaires peu adaptées aux caractéristiques des bâtiments existants (notamment dans les règlements des bâtisses, les PAG et PAP communaux), procédures administratives complexes, contraintes techniques ainsi que difficultés liées au financement des travaux.

Il est dès lors nécessaire de mettre en place un cadre plus favorable à la rénovation, notamment à travers une adaptation des règles applicables au bâti existant, une simplification des démarches administratives et un renforcement des instruments financiers (notamment au niveau de la TVA), afin de faciliter la remise sur le marché des logements vacants. Dans ce contexte, un accès facilité aux aides et un meilleur accompagnement des propriétaires sont essentiels. Par ailleurs, une gestion du système locatif social plus attractive pour les propriétaires peut également constituer un levier non négligeable dans la remise sur le marché des logements vacants.

De plus, la mise en place de sanctions réellement dissuasives, telles que des mesures fiscales, peut contribuer à inciter les propriétaires à remettre ces logements sur le marché et à créer des logements accessibles dans des délais courts. Ces mesures devraient être étudiées afin de déterminer leur pertinence, efficacité ainsi que leur champ d'application.

[40]Paperjam; Marc Fassone & Thierry Labro (2025), Claude Meisch: «Le plafonnement des loyers reste d'actualité».

Il est à noter que la loi du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat prévoit déjà la possibilité de taxer les logements inoccupés et elle a donné lieu à un règlement grand-ducal d'exécution. Encore faut-il définir de manière précise ce qu'on entend par un logement vide et mettre en place un registre des logements ou s'appuyer sur des registres existants (cf. Recommandation 6).

C. Manque de données et accès à l'information : effet catalyseur en vue d'une mise en œuvre efficace

Recommandation 6. L'urgence d'un recensement complet des données

Une politique du logement efficace ne peut se construire sans une base de données fiable et exhaustive. Aujourd'hui, le Luxembourg manque cruellement d'informations précises sur les nouveaux logements, les nouveaux ménages, ainsi que sur les logements vacants. Sans savoir qui vit où, dans combien de mètres carrés, à quel prix, ou combien de logements sont inoccupés, toute action publique risque de rester sans effet concret. Il est donc indispensable de mettre en place un registre national complet, permettant de recenser systématiquement les logements construits, les ménages et leur situation, ainsi que les logements vacants et leur potentiel de mobilisation. Une politique du logement efficace passe avant tout par des données fiables et accessibles au public.

Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance du Registre national des bâtiments et des logements (RNBL), actuellement en cours de constitution et dont la mise en œuvre requiert un soutien renforcé, le projet de loi y afférent n'ayant pas encore abouti. Par ailleurs, il serait pertinent d'intégrer le recensement des locations de chambres, y compris les "chambres à café"[41], pratique déjà encadrée dans certaines communes[42].

Néanmoins, la mise en place d'un registre national complet ne doit pas conditionner la mise en œuvre rapide des mesures évoquées, afin de ne pas retarder l'adoption de mesures concrètes et nécessaires pour répondre à l'urgence de la crise du logement.

Ainsi, devant la réticence d'établir un tel registre, de la part notamment de la Ville de Luxembourg (où se trouve le plus grand nombre de logements vacants), nous recommandons de s'appuyer sur les registres existants (eau, déchets, gaz et électricité) pour constater la non-occupation d'un logement

Enfin, la lutte contre le sans-abrisme exige de pérenniser et d'étendre les recensements commandités par le MIFA à tout le pays. Une cartographie complète de la réalité terrain incluant les squats et le sans-abrisme invisible – qui impacte de manière disproportionnée les femmes – est la clé pour déployer des structures d'hébergement et de réintégration adaptées, en synergie et collaboration avec les associations actives sur le terrain.

---

[41]Observatoire de l'Habitat (2026), Note 47 : Identifier les « chambres à café » et les chambres « informelles ».
Les "chambres à café" n'ont pas de définition juridique au Luxembourg. Il s'agit d'un type de location informelle, qui apparaît souvent dans un contexte de pénurie de logements sociaux et abordables.
[42]Observatoire de l'Habitat (2026), Note 47 : Identifier les « chambres à café » et les chambres « informelles».

Recommandation 7. Simplifier l'accès aux subventions de loyer pour réduire le non-recours

Malgré l'existence d'aides au logement, le non-recours reste très élevé. En 2023, sur 40.000 ménages éligibles, seulement 9.327 ont reçu une aide. Même si, en 2025, le recours à la subvention de loyer atteint un niveau record, il reste largement inférieur au nombre de ménages éligibles. Les procédures sont souvent jugées trop complexes et trop longues, avec des délais de traitement pouvant atteindre plusieurs mois, voire une année avant le versement effectif de la subvention. À cela s'ajoutent la nécessité de renouveler régulièrement les demandes, le coût psychologique lié aux démarches administratives, ainsi qu'une forte méconnaissance des dispositifs existants[43].

Dans ce contexte, la priorité est de recourir à une campagne d'information massive, ainsi qu'à une simplification des procédures administratives d'accès aux aides au logement, afin de réduire significativement le non-recours et de garantir que les ménages éligibles puissent effectivement bénéficier des dispositifs existants.

Recommandation 8. Renforcer la connaissance générale sur le droit au logement et l'accès à l'assistance judiciaire

Une étude sur l'expérience des locataires au Luxembourg a constaté que "les données montrent un manque de sensibilisation généralisé et constant parmi les locataires. Il s'agit notamment de comprendre leurs propres droits et responsabilités, mais aussi ceux de leurs propriétaires[44]".

Il serait donc essentiel de mettre en place une stratégie proactive de sensibilisation afin de rendre les informations existantes (comme le site web géré par le ministère du Logement qui fournit des informations sur la réglementation des baux locatifs) plus accessibles et compréhensibles pour les locataires. Par exemple, des supports simplifiés, multilingues et centrés sur les situations concrètes (loyers, charges, litiges, services d'aide, incluant les aides spécifiques pour les familles) pourraient être développés et diffusés via des canaux variés. Le contact humain et des professionnels formés sont essentiels pour orienter les personnes et leur famille et leur permettre d'accéder à leurs droits. Il sera donc nécessaire de diffuser ces informations à l'ensemble des associations et institutions du pays en contact avec les personnes concernées.

La création d'un service national d'information juridique pour les locataires serait également une piste intéressante.

Il est important aussi de mieux sensibiliser/informer sur le droit à l'assistance judiciaire qui permet aux personnes, dont les ressources financières sont insuffisantes pour assumer des frais de défense, de bénéficier de l'aide d'un avocat. En fonction des ressources de la personne, cette assistance judiciaire peut

[43]Observatoire de l'habitat, Liser (2023), Rapport d'analyse #8 : Étude sur le non-recours à la subvention de loyer au Luxembourg.
[44]Flynn, L. B., Montalbano, G., Dujardin, C., Bravo, S., Furtado, J. (2024), L'expérience des locataires sur le marché locatif privé au Luxembourg. University of Luxembourg.

être totalement ou partiellement gratuite. Pour les enfants, cette assistance judiciaire est toujours totalement gratuite. Ils ont donc le droit à l'aide gratuite d'un avocat, sans condition de ressources[45] [46].

D. Perspectives et solutions innovantes : repenser le logement pour la cohésion sociale

Recommandation 9. Favoriser l'innovation dans les formes de logement tout en garantissant leur encadrement

Face à l'augmentation des besoins en logement, l'État devrait explorer de manière proactive les différentes formes d'habitat existantes et émergentes afin d'évaluer leur potentiel pour répondre aux défis actuels. À cette fin, il conviendrait de mener une étude comparative des différents modèles, tels que le logement intergénérationnel, la colocation, l'habitat participatif, les coopératives de logement ou d'autres formes innovantes, en analysant leurs avantages, leurs limites et les conditions de leur développement.

Parallèlement, il est essentiel d'assurer un suivi attentif des nouveaux segments du marché locatif privé, tels que le coliving[47]. Si ces modèles peuvent contribuer à diversifier l'offre de logements et à répondre à certains besoins spécifiques, ils peuvent également être utilisés pour maximiser la rentabilité des investissements locatifs. Leur développement doit donc être accompagné d'un suivi et d'un cadre réglementaire clair et adapté, permettant de favoriser les initiatives qui répondent à un véritable besoin social tout en prévenant les abus.

Recommandation 10. Autres moyens pour augmenter à court terme l'offre de logements de qualité

D'autres propositions peuvent être faites pour rapidement augmenter l'offre de logements :

- Soutenir et favoriser les initiatives existantes visant à optimiser les espaces déjà disponibles en connectant les propriétaires désirant faciliter l'accès à des logements, le tout dans le respect de la dignité humaine ;
- Aider les propriétaires désirant transformer et rénover un logement existant en vue d'en étendre la surface habitable à destination de tiers, respectivement pour en améliorer la qualité énergétique. A cet effet, un service communal d'information et de conseil est à mettre en place ;
- Accélérer la mise en œuvre des plans d'aménagement particuliers votés depuis des années, en utilisant les moyens mis à disposition par les lois et règlements[48] ;

[45] Barreau du Luxembourg (s.d), Consulter un avocat - Assistance judiciaire.
[46] UNICEF (s.d), Le droit de l'enfant à l'assistance judiciaire.
[47] Observatoire de l'Habitat (2025), Note 46 : Enjeux de régulation liés au développement de nouveaux segments sur le marché locatif privé.
[48] *Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui offre des moyens pour réagir contre le défaut d'exécution d'un PAP et pour la mobilisation foncière : - demande d'un remembrement ministériel de la part du collège des bourgmestres et échevins, prévu à la section 2 du chapitre 2 du titre 6 de la loi, - déclaration d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, prévue au chapitre 3 du titre 6 de la loi, - ordonnance d'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties, prévue à la section 2 du chapitre 4 du titre 6 de la*

- Réaffecter des surfaces de bureau et commerciales en surfaces habitables. Les surfaces de bureaux et de commerces et surfaces de stockage inutilisées devraient être utilisées à des fins d'habitation temporaire ou définitive au moyen d'un appel public pour approcher les propriétaires des surfaces inoccupées ;
- Réaffecter les terrains centraux facilement constructibles. Il existe des terrains publics constructibles centraux qui sont en jachère ou qui servent d'espaces de parking. Or des parkings centraux ne sont pas compatibles avec les objectifs de réduction de gaz à effet de serre. L'existence de ces parkings incite les employé-e-s à venir en voiture au travail alors que cet espace pourra servir à la création de zones d'habitation bien connectées aux transports publics ;
- Réglementer et limiter les locations par des plateformes comme Airbnb.

loi, et pouvant se solder notamment par une taxe annuelle de non-affectation à la construction si, dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet.