Council of the European Union

**Brussels, 18 November 2026**
**(OR. en, fr)**

**16119/26**

**Interinstitutional File:**
**2026/0268 (COD)**

**MI 1237**
**COMPET 1400**
**FIN 1659**
**SOC 774**
**ENER 786**
**COH 187**
**CODEC 2227**
**INST 459**
**PARLNAT 232**
***PARLNAT***

**COVER NOTE**

| | |
|---|---|
| From: | The Luxembourg Chamber of Deputies |
| date of receipt: | 17 November 2026 |
| To: | The President of the Council of the European Union |
| Subject: | Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) [doc. 12967/26 - COM (2026) 599 final]<br>- Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality |

Delegations will find enclosed the opinion[1] of the Luxembourg Chamber of Deputies on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be found on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/eu_legislative_database

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**Luxembourg, le 17 novembre 2026**

**Dépôt : Laurent Zeimet – Alex Donnersbach**

**Groupe parlementaire CSV**

# RÉSOLUTION

**La Chambre des Députés**

vu les articles 5, paragraphe 3, et 12, point b), du traité sur l'Union européenne, ainsi que les articles 5, 6 et 7 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

vu l'article 179 du Règlement de la Chambre des Députés ;

rappelant que la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire a été saisie de la proposition de règlement sur le logement abordable - COM(2026) 599 final ;

considérant l'examen de cette proposition par ladite commission et ses conclusions tirées en date du 16 novembre 2026 ;

**décide**

d'adopter l'avis motivé ci-après, au titre de l'article 6 du protocole n° 2, exposant les raisons pour lesquelles elle estime que la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité ;

de transmettre cet avis motivé aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, dans le délai prévu par cet article ;

d'assortir cet avis d'observations complémentaires sur la base juridique et la proportionnalité de la proposition, distinctes des motifs de subsidiarité.

**Avis motivé relatif à COM(2026) 599 final**

## I. Objectif partagé et cadre juridique de l'examen

1. La Chambre des Députés partage l'objectif de préserver l'accessibilité financière et la disponibilité du logement.

La politique du logement relève en premier lieu de la responsabilité des États membres et de leurs collectivités territoriales. En définissant non seulement des exigences procédurales, mais aussi les conditions matérielles, territoriales et temporelles de certaines interventions, la proposition de l'Union s'immisce dans la substance même des choix qui doivent pouvoir être opérés au niveau national et local.

Elle reconnaît que la crise du logement constitue un défi majeur à l'échelle européenne. Un appui de l'Union européenne pourrait, le cas échéant, contribuer aux efforts déployés aux niveaux national et local, notamment en matière de sécurité juridique, de lutte contre la spéculation immobilière, d'encadrement des locations de courte durée et en facilitant le financement du logement. Elle souligne toutefois que cette action doit renforcer, et non restreindre, la capacité des États membres et des communes à mettre en œuvre des politiques ambitieuses en faveur du logement abordable. Le présent avis conteste le degré d'encadrement européen retenu et ses effets sur la capacité d'action nationale et communale.

2. L'absence de compétence générale de l'Union en matière de logement n'exclut pas toute intervention européenne ayant une incidence sur ce domaine. Le recours à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit néanmoins être justifié par l'objet et le contenu de l'acte ainsi que par sa contribution effective au fonctionnement du marché intérieur. La seule diversité des règles nationales ou l'existence abstraite d'un risque d'entraves ne suffisent pas : CJUE, 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, points 83 à 85.

3. La Chambre des Députés considère que la nécessité des conditions substantielles imposées aux interventions nationales et locales n'est pas suffisamment établie au regard des obstacles au marché intérieur identifiés. La Commission ne justifie donc pas suffisamment le recours à l'article 114 pour imposer ces limitations aux choix du législateur luxembourgeois et des communes. Cette objection relative à la base juridique est distincte du grief de subsidiarité.

## II. Insuffisance de la justification au regard de la subsidiarité

4. L'article 5, paragraphe 3, TUE impose de démontrer que les objectifs ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'aux niveaux régional et local, et peuvent l'être mieux au niveau de l'Union en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée. L'article 5 du protocole n° 2 exige une justification étayée, notamment par des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que possible, quantitatifs.

5. La Commission présente une justification de subsidiarité, notamment dans le document SWD(2026) 605. La Chambre des Députés considère toutefois que cette justification ne précise pas suffisamment quelles insuffisances de l'action nationale et locale rendent nécessaires les conditions uniformes proposées. La diversité des règles ne démontre pas, à elle seule, leur inefficacité. Il appartient à la Commission d'établir pourquoi les objectifs ne pourraient pas être atteints de manière suffisante par les États membres et leurs autorités territoriales, et quel avantage concret justifierait la limitation de leur marge d'action.

6. Les marchés du logement diffèrent fortement d'un territoire à l'autre. Au Luxembourg, le législateur national et les communes doivent pouvoir tenir compte de la situation du marché locatif, des besoins des habitants et des particularités des quartiers. Le principe de subsidiarité impose de prendre en considération cette capacité d'appréciation nationale et locale. La question est donc de savoir pourquoi les choix de fond examinés ci-après devraient être fixés de manière uniforme au niveau européen. Cette nécessaire flexibilité revêt une importance particulière pour le marché locatif luxembourgeois : un seuil fondé principalement sur le rapport entre les prix

d'acquisition et les revenus ne reflète pas nécessairement les tensions liées au niveau élevé des loyers et à la pénurie de logements disponibles pour la location de longue durée.

### III. Une limitation des choix du législateur et des communes

7. La proposition ne confère aucun nouveau pouvoir au législateur luxembourgeois ou aux communes. Elle encadre l'usage de compétences dont ils disposent en droit national, sous réserve du respect du droit de l'Union. Cet encadrement dépasse la procédure : il détermine quels logements peuvent être concernés, dans quels territoires et à quel moment une mesure peut être prise. Il limite donc les choix de fond de la Chambre des Députés et des autorités communales en matière de protection du logement.

8. Le Luxembourg dispose déjà d'instruments nationaux et communaux concernant le logement et l'hébergement. Il encadre par exemple l'activité professionnelle de location de courte durée à partir de 90 nuitées cumulées par exploitant et par an, sans en faire un plafond de location. **[1]** Le législateur luxembourgeois et les communes doivent pouvoir faire évoluer les mesures de protection du logement en fonction des besoins. La proposition de la Commission limiterait cependant cette liberté en soumettant certaines de ces mesures à de nouvelles conditions. Les États membres doivent notamment conserver la faculté, dans le respect des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité, de préserver le parc résidentiel destiné aux habitants de longue durée face à une exploitation commerciale intensive en location de courte durée ou à des acquisitions destinées à un usage autre que la résidence principale.

9. Pour le législateur luxembourgeois, le choix des logements à protéger serait désormais limité par le règlement. S'il souhaitait plafonner les locations de courte durée pour préserver l'offre résidentielle, ce nouveau règlement lui interdirait d'inclure la résidence principale de l'hôte lorsque la mesure repose uniquement sur cet objectif. La Chambre des Députés ne pourrait donc pas décider elle-même, au regard de la situation luxembourgeoise, de l'étendue de cette protection. Il s'agit d'une restriction du contenu de la loi, et non d'une simple obligation de motivation.

10. Pour les autorités luxembourgeoises, cette limitation concerne également le choix des territoires où intervenir. L'article 6 subordonne certaines mesures à des critères fondés principalement sur le rapport entre les prix d'acquisition des logements et les revenus. Or, la crise du logement se manifeste également par des loyers excessifs, une pénurie de logements locatifs abordables, des taux d'effort élevés pour les ménages et des phénomènes de spéculation ou de rétention immobilière. La Chambre des Députés estime que ces indicateurs doivent également pouvoir justifier, à eux seuls, une intervention des autorités nationales ou communales, sans que celle-ci soit conditionnée par des seuils uniformes fixés au niveau européen.

11. Le règlement limiterait également le moment où les autorités luxembourgeoises peuvent agir. L'article 9 dudit règlement exige de démontrer des effets néfastes substantiels pendant au moins trois ans avant la mesure. La Chambre des Députés considère qu'une politique efficace du logement doit également permettre des interventions préventives. Les autorités nationales et communales ne sauraient être contraintes d'attendre pendant trois ans la manifestation d'effets néfastes substantiels lorsqu'elles disposent déjà d'éléments objectifs démontrant un risque sérieux de dégradation de l'offre de logements accessibles. Une telle exigence pourrait conduire à une intervention trop tardive, lorsque les dommages causés au marché résidentiel sont devenus difficilement réversibles.

12. Ces conditions réduisent la capacité du législateur luxembourgeois et des communes à choisir la portée, le territoire et le calendrier de leurs interventions. Ni la sécurité juridique annoncée ni la suppression d'une obligation de notification prévue à l'article 3 ne démontrent que cette limitation soit nécessaire.

### IV. Objections complémentaires de proportionnalité

13. À titre complémentaire, les obligations de collecte de données, de justification, de publication et de réexamen imposent des coûts de préparation et de suivi. Pour une petite commune, le

manque de personnel ou les frais d'expertise peuvent conduire à renoncer à une mesure pourtant justifiée localement. Le risque est donc aussi une protection moins effective des habitants, et pas seulement un retard administratif. Cette charge doit être appréciée au regard des moyens des communes et du bénéfice attendu pour le logement, conformément au principe de proportionnalité prévu à l'article 5, paragraphe 4, TUE.

14. Cette accumulation de formalités apparaît en tension avec l'engagement pris par la Commission pour « Une Europe plus simple et plus rapide », visant à alléger la charge réglementaire pesant sur les citoyens, les entreprises et les administrations. [2] La suppression d'une obligation de notification ne suffit pas à établir un allègement net lorsque les autorités doivent financer de nouvelles analyses et assurer leur suivi. La proposition risque ainsi de mobiliser des moyens administratifs au détriment de la mise en œuvre des politiques du logement.

15. Au-delà des coûts administratifs, le cumul des conditions imposées peut dissuader le législateur luxembourgeois et les communes d'adopter de nouvelles mesures ou d'adapter leurs instruments. La difficulté de réunir les preuves exigées, les délais de préparation et l'incertitude quant au respect de toutes les conditions peuvent les conduire à renoncer à intervenir, malgré un besoin de protection identifié. La proposition risque ainsi de réduire l'action publique effectivement menée en faveur du logement. Ce risque ne se limite donc pas à un alourdissement des démarches : l'accumulation des conditions pourrait décourager purement et simplement l'adoption de nouveaux instruments ou l'adaptation des dispositifs existants, avec pour conséquence paradoxale une diminution de l'action publique en faveur du logement.

**V. Conclusion**

16. Pour ces motifs, la Chambre des Députés estime que la proposition COM(2026) 599 final, dans sa rédaction actuelle, ne respecte pas le principe de subsidiarité. La nécessité de fixer au niveau européen les choix de fond encadrés par les articles 5, 6, 9 et 10 n'est pas suffisamment démontrée. Ces dispositions restreignent la capacité du législateur luxembourgeois et des communes à définir et à mettre en œuvre des réponses adaptées aux besoins de leurs habitants.

17. La Chambre des Députés souligne qu'un cadre européen en matière de logement doit avoir pour objectif de faciliter les interventions publiques destinées à préserver et à développer l'offre de logements abordables. Elle invite dès lors la Commission européenne à réexaminer sa proposition à la lumière du présent avis motivé afin de préserver la capacité des autorités publiques à lutter efficacement contre la spéculation immobilière, la rétention de logements vacants et la transformation excessive de logements résidentiels en hébergements touristiques. Elle estime que la valeur ajoutée européenne des limitations imposées à l'action nationale et communale n'est pas suffisamment démontrée. Elle maintient, à titre distinct et complémentaire, ses réserves sur la justification de la base juridique et sur la proportionnalité du dispositif.

**Références documentaires**

[1] Guichet.lu, « Exploitant d'un établissement d'hébergement », consulté le 27 octobre 2026. Consulter la source

[2] Commission européenne, COM(2025) 47 final, 11 février 2025, « Une Europe plus simple et plus rapide », section I. Consulter la source

Résolution adoptée par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 17 novembre 2026

Le Secrétaire général,

Laurent Scheeck

Le Président,

Claude Wiseler