CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

AVIS

Avis lV/55/2026 19 novembre 2026

Aides individuelles au logement

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement

Par lettre du 5 octobre 2026, Monsieur Claude Meisch, ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement.

1. Objet des projets sous avis

Le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis proposent une série de modifications ponctuelles au régime des aides individuelles au logement, régi par la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement et par le règlement grand-ducal modifié du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement.

Dans le cadre de ce régime, les personnes physiques peuvent bénéficier, sous certaines conditions tenant notamment au revenu et à la composition de leur communauté domestique, d'un soutien financier de l'État pour la location ou l'acquisition d'un logement destiné à leur habitation personnelle.

Face aux difficultés croissantes d'accès au logement, les auteurs des projets sous avis proposent d'élargir le cercle des bénéficiaires de certaines aides et d'en relever les montants, tout en prévoyant des mesures de soutien ciblées en faveur des jeunes acquéreurs.

Le renforcement des aides à l'accession à la propriété a été annoncé dans le cadre du paquet de mesures « Booster fir de Wunnengsbau », présenté le 16 juillet 2026.

2. Les modifications proposées et les observations de la CSL

2.1. Introduction de la notion de « jeune acquéreur » — Article 1er

L'article 1er du projet de loi propose notamment d'introduire une définition du « jeune acquéreur ». Cette définition vise à identifier les bénéficiaires des mesures de soutien spécifiques prévues en faveur de cette catégorie d'acquéreurs dans la suite du texte.

Le « jeune acquéreur » est défini comme suit :

« la ou les personnes physiques, propriétaires du logement pour lequel l'aide est demandée, qui sont âgés de 35 ans ou moins à la date de l'acte authentique documentant l'acquisition du logement ou la vente en état futur d'achèvement respectivement à la date de déclaration du début des travaux sur le chantier au bourgmestre dans le cas où l'organisation de la construction du logement est réalisée par le demandeur ».

La CSL accueille favorablement la définition proposée. En effet, les jeunes ménages rencontrent aujourd'hui des difficultés particulières d'accès au logement, et les moins aisés d'entre eux ne disposent généralement que d'une épargne très limitée pour accéder à la propriété immobilière. Il apparaît dès lors tout à fait légitime de leur accorder un soutien spécifique.

2.2. Détermination du revenu net de la communauté domestique — Articles 2 et 10

Les articles 2 et 10 du projet de loi proposent plusieurs modifications aux dispositions relatives à la détermination du revenu net de la communauté domestique du demandeur d'une aide. Ce revenu constitue un élément déterminant tant pour l'accès aux aides individuelles au logement que pour le calcul de leur montant.

Il est notamment proposé de ne plus prendre en compte, dans ce calcul, les crédits d'impôt prévus par la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Notre Chambre accueille très favorablement la proposition de neutraliser les crédits d'impôt, tels que le CISSM ou le CIC, dans le cadre de ce calcul. Cette modification doit permettre d'éviter que l'avantage procuré par ces crédits d'impôt ne soit, en tout ou en partie, compensé par une diminution des aides au logement ou par une perte d'éligibilité à celles-ci.

Cette modification s'impose d'autant plus au regard des hausses successives du CISSM prévues dans le cadre de l'accord tripartite du 8 juin 2026, conclu entre le Gouvernement, l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), l'Union des syndicats OGBL-LCGB, la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) et la Chambre d'Agriculture.

2.3. Accès des acquéreurs d'un logement abordable à la prime d'accession à la propriété et à la prime d'épargne — Article 4

En l'état actuel, l'accès à la prime d'accession à la propriété et à la prime d'épargne est réservé aux acquéreurs d'un logement sur le marché immobilier privé qui remplissent les conditions d'octroi, notamment celles relatives au revenu. Les acquéreurs d'un logement abordable au sens de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable en sont exclus.

L'article 4 du projet de loi propose d'ouvrir l'accès à ces primes aux acquéreurs d'un logement abordable, à condition qu'au moins l'un d'entre eux ait la qualité de « jeune acquéreur » au moment de l'acte d'acquisition, c'est-à-dire qu'il soit âgé de 35 ans ou moins.

Cette modification vise à faciliter la constitution de l'apport personnel nécessaire au financement de l'acquisition d'un logement.

Notre Chambre salue cette ouverture en faveur des jeunes acquéreurs d'un logement abordable. Elle estime toutefois qu'il serait opportun d'étendre cette possibilité à l'ensemble des acquéreurs d'un tel logement, indépendamment de leur âge.

En effet, ces acquéreurs sont soumis aux mêmes conditions d'éligibilité au logement abordable et peuvent rencontrer des difficultés comparables pour constituer un apport personnel. Le seul critère de l'âge ne paraît dès lors pas suffisant pour justifier une différence de traitement entre des ménages présentant une capacité financière comparable.

Notre Chambre demande par conséquent que l'accès à ces primes soit ouvert à tous les acquéreurs d'un logement abordable qui remplissent les autres conditions d'octroi.

2.4. Relèvement des montants pris en compte pour la subvention d'intérêt — Articles 5 et 8

Les dispositions sous avis proposent de relever de 200.000 à 250.000 euros par logement le montant maximal du prêt pris en compte pour le calcul de la subvention d'intérêt. La majoration prévue pour chaque enfant à charge serait portée de 20.000 à 30.000 euros, tandis que le plafond global passerait de 280.000 à 370.000 euros.

Un régime plus favorable serait applicable aux jeunes acquéreurs : le montant maximal de base pris en compte serait fixé à 300.000 euros, assorti d'une majoration de 30.000 euros par enfant à charge, dans la limite d'un plafond global de 420.000 euros.

Ces relèvements s'appliqueraient non seulement aux nouvelles demandes introduites après l'entrée en vigueur de la loi en projet, mais également aux dossiers en cours pour lesquels une subvention d'intérêt est déjà versée par le Service des aides au logement.

Notre Chambre salue ces adaptations, qui renforcent le soutien aux ménages dans le financement de leur résidence principale. Étant donné que les prix immobiliers comme les taux d'intérêt semblent se stabiliser à des niveaux structurellement plus élevés, ces majorations constituent une amélioration bienvenue.

Tableau 1 : Les nouveaux montants maximaux subventionnables au titre de la subvention d'intérêt, tels que proposés dans le projet de loi sous avis

Forme de la communauté domestique	Montant maximal subventionnable	Montant maximal subventionnable en cas de titulaire du prêt âgé de 35 ans ou moins
1 adulte sans enfant à charge	250.000 €	300.000 €
Communauté domestique sans enfant à charge	250.000 €	300.000 €
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	280.000 €	330.000 €
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	310.000 €	360.000 €
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	340.000 €	390.000 €
Communauté domestique avec 4 enfants à charge ou plus	370.000 €	420.000 €

2.5. Exclusion du « top-up social » du plafond cumulé des aides en capital — Articles 11 et 16

Dans le cadre de la réforme du régime des aides individuelles au logement en 2023, le principe du « pot d'aides en capital » a été introduit. Il correspond au montant cumulé maximal qu'une personne physique peut percevoir sous forme d'aides en capital.

Ce plafond a été fixé à 35.000 euros par bénéficiaire. Sont prises en compte dans son calcul :

- les primes d'accession à la propriété ;
- les primes d'épargne ;
- les primes d'amélioration classiques ;
- les primes d'amélioration pour assainissement énergétique, dites « top-up social ».

Les articles 11 et 16 proposent que les primes d'amélioration pour assainissement énergétique ne soient plus imputées sur ce plafond cumulé de 35.000 euros.

La CSL a régulièrement souligné la nécessité de renforcer la dimension sociale des aides à la rénovation énergétique, notamment par un complément aux aides « Klimabonus Wunnen » destiné aux ménages disposant de revenus modestes.

Les dimensions écologique et sociale de la transition sont indissociables. Il importe dès lors de lever autant que possible les obstacles financiers qui empêchent les ménages moins aisés d'entreprendre des travaux d'assainissement énergétique. Ces ménages doivent pouvoir participer à la transition écologique et réduire durablement le poids de leurs dépenses énergétiques.

Or, l'imputation des primes d'amélioration pour assainissement énergétique sur le pot d'aides en capital limite la portée de ce soutien.

Notre Chambre salue dès lors expressément la modification proposée, qui répond à une revendication qu'elle a formulée dans le cadre de l'actualisation du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) et de l'élaboration du Plan social pour le climat du Luxembourg (PSC).

L'exclusion du « top-up social » du plafond cumulé des aides en capital évite en effet que l'octroi de ce complément ne réduise les possibilités de bénéficier d'autres aides soumises à ce plafond ou,

inversement, que les aides déjà perçues ne limitent le montant du « top-up social » susceptible d'être accordé.

2.6. Élargissement et harmonisation du cercle des bénéficiaires éligibles aux aides en capital — Article 17

L'article 17 propose d'élargir le cercle des bénéficiaires de certaines aides en capital.

S'agissant des primes d'amélioration, les ménages relevant du sixième décile de revenu de la population résidente seraient désormais potentiellement éligibles (actuellement 1-5ème décile).

Tableau 2 : Nouvelle Annexe VI - Primes d'amélioration

Type de communauté domestique	AS		AI	RI	RS
	~~Taux maximal de l'aide prévue à l'~~[article 26, paragraphe 1er]	~~Taux maximal de l'aide prévue à l'~~[article 26, paragraphe 2]	~~Taux minimal de l'aide~~	~~Plafond de revenu pour l'aide maximale~~	~~Plafond de revenu pour l'aide minimale~~
				~~Revenu net annuel (en euros)~~	~~Revenu net annuel (en euros)~~
~~Personne seule~~ 1 adulte sans enfant à charge	40 %	100%	10 %	2 805	~~4 736~~ 5 485
Communauté domestique sans enfant à charge	40 %	100%	10 %	4 207	~~7 104~~ 8 227
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	40 %	100%	10 %	5 329	~~8 998~~ 10 421
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	40 %	100%	10 %	6 451	~~10 893~~ 12 615
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	40 %	100%	10 %	7 573	~~12 787~~ 14 809
+par enfant à charge supplémentaire	/	/	/	+ 841	~~+1 421~~ +1 645

Les montants des plafonds de revenu indiqués dans le tableau correspondent à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

S'agissant de la participation aux frais d'aménagements spéciaux répondant aux besoins des personnes en situation de handicap, l'éligibilité serait étendue aux ménages relevant des cinquième et sixième déciles de revenu (actuellement 1-4ème décile).

Tableau 3 : Annexe VII - Primes pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap

Type de communauté domestique	AS ~~Montant maximal de l'aide~~	AI ~~Montant minimal de l'aide~~	RI ~~Plafond de revenu pour l'aide maximale~~ ~~Revenu net annuel (en euros)~~	RS ~~Plafond de revenu pour l'aide minimale~~ ~~Revenu net annuel (en euros)~~
~~Personne seule~~ 1 adulte sans enfant à charge	60 %	10 %	2 805	~~4 036~~ 5 485
Communauté domestique sans enfant à charge	60 %	10 %	4 207	~~6 054~~ 8 227
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	60 %	10 %	5 329	~~7 669~~ 10 421
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	60 %	10 %	6 451	~~9 283~~ 12 615
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	60 %	10 %	7 573	~~10 897~~ 14 809
+ par enfant à charge supplémentaire	/	/	+ 841	~~+ 1 211~~ + 1 645

Les montants des plafonds de revenu indiqués dans le tableau correspondent à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

Notre Chambre salue ces élargissements.

En effet, l'élargissement de l'accès aux primes d'amélioration répond à notre demande récurrente de renforcer la portée du « top-up social » et, partant, le volet social des aides étatiques à l'assainissement énergétique, en complément du dispositif classique « Klimabonus Wunnen ».

Au-delà de l'extension du cercle des bénéficiaires potentiels, cette réforme devrait également entraîner une hausse de la majoration moyenne accordée dans le cadre du « top-up social », notamment pour les ménages relevant des cinq premiers déciles de revenu. En effet, la formule de calcul de cette majoration tient notamment compte de la position du revenu du ménage par rapport aux seuils de revenu minimal et maximal.

Si notre Chambre salue la mesure proposée, elle estime toutefois que celle-ci devrait s'accompagner d'une évaluation transparente et régulière de l'efficacité du « top-up social ». Il conviendrait notamment d'examiner le recours effectif à ce dispositif, son incidence sur le reste à charge des ménages et sa capacité à permettre la réalisation de travaux qui, sans ce soutien, ne pourraient pas être financés.

Sur cette base, la formule de calcul devrait, le cas échéant, être adaptée afin d'accorder des taux de majoration plus élevés aux ménages relevant des six premiers déciles de revenu. L'objectif doit être de leur permettre de financer effectivement les travaux, et non de leur ouvrir un droit théorique à une aide dont ils ne pourraient bénéficier faute de moyens suffisants pour couvrir le solde ou avancer les dépenses.

Notre Chambre demande également que cette réforme s'accompagne d'une révision du régime des prêts climatiques. Une telle révision s'impose d'autant plus dans le contexte actuel de taux d'intérêt durablement plus élevés et au regard du retard croissant que le Luxembourg accuse en matière de rénovation énergétique de son parc résidentiel.

Nous proposons, dans ce contexte, de relever le taux de la subvention d'intérêt applicable aux prêts climatiques, voire de réintroduire le prêt climatique à taux zéro pour les ménages relevant des six premiers déciles de revenu et donc éligibles au « top-up social ».

3. Conclusion

Depuis 2010, les prix immobiliers ont connu une progression considérable. Malgré le léger repli observé entre 2022 et 2024, ils se stabilisent aujourd'hui à un niveau supérieur d'environ 50%, en termes réels, à leur niveau de 2010. À cette évolution s'ajoute la hausse récente des taux d'intérêt, dans le contexte du retour de l'inflation lié à la guerre en Iran. L'accès à la propriété est ainsi devenu de plus en plus illusoire pour une majorité de la population.

Le niveau des prix immobiliers, les exigences en matière d'apport personnel et le coût du financement peuvent constituer des obstacles importants, notamment pour les primo-acquéreurs et les jeunes ménages.

Notre Chambre considère que l'État doit continuer à soutenir l'accession à la propriété des acquéreurs-occupants, en accordant une attention particulière aux primo-acquéreurs et aux jeunes ménages.

L'acquisition d'une résidence principale demeure en effet l'un des meilleurs moyens de se prémunir contre l'évolution imprévisible des loyers et de commencer à constituer un patrimoine. Elle peut ainsi contribuer à réduire le risque de pauvreté à la retraite.

Dans cette perspective, notre Chambre salue le relèvement de certaines aides et l'élargissement du cercle de leurs bénéficiaires potentiels. Elle accueille également favorablement la volonté des auteurs de renforcer le soutien aux jeunes ménages, aujourd'hui fortement exposés aux difficultés d'accès au logement.

Nous saluons en particulier la proposition de neutraliser les différents crédits d'impôt prévus par la législation fiscale luxembourgeoise — tels que le CISSM ou le CIC — dans le calcul du revenu net de la communauté domestique du demandeur, lequel est déterminant pour l'éligibilité aux aides et la fixation de leur montant.

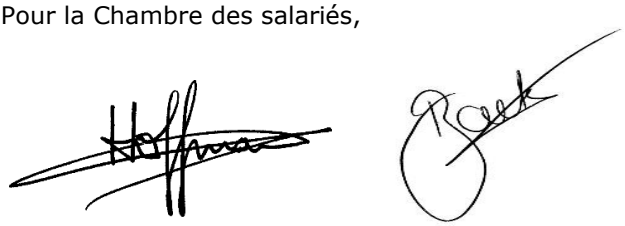
Enfin, la CSL insiste sur la complémentarité entre la politique du logement et la politique climatique. Le renforcement des aides à la rénovation énergétique, leur ciblage social et la mise à disposition de solutions de financement adaptées doivent permettre aux ménages modestes de participer pleinement à la transition écologique, sans compromettre leur équilibre financier. L'exclusion du « top-up social » du plafond cumulé des aides en capital et l'extension du cercle des bénéficiaires potentiels répondent à l'une de nos demandes récurrentes.

Nous proposons toutefois d'accompagner ces modifications d'une hausse générale du taux de majoration prévu dans le cadre du « top-up social », ainsi que d'un renforcement substantiel de la subvention d'intérêt destinée aux ménages moins aisés dans le cadre du régime des prêts climatiques.

En conclusion, la CSL peut soutenir le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Luxembourg, le 19 novembre 2026

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.