

N° 8532¹
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
(22.7.2025)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a pour objet d'adapter la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement (ci-après la « Loi ») ainsi que son projet de règlement grand-ducal (ci-après « Projet de règlement grand-ducal »), afin d'en clarifier certaines dispositions, d'en corriger les effets indésirables et d'assurer sa mise en conformité avec le droit européen, selon l'exposé des motifs.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les efforts de clarification et de simplification des conditions d'éligibilité aux aides individuelles au logement, notamment en matière de définition du revenu net et de composition du ménage.
- Elle accueille favorablement la suppression de l'obligation de déclaration immédiate des hausses de revenu, qui réduit la charge administrative pour les bénéficiaires et soutient la reprise d'activité professionnelle.
- Elle prend note de la fiche financière annexée, mais recommande qu'une évaluation budgétaire consolidée soit menée afin d'anticiper les effets cumulatifs liés à l'élargissement du champ des bénéficiaires.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Ces projets ont pour objet d'introduire des clarifications relatives aux conditions de revenu, à la composition du ménage et aux modalités de calcul des aides, tout en ajustant certains paramètres techniques en matière de procédure, de cumul d'aides et de cohérence avec les dispositifs énergétiques existants. Le Projet de loi comporte également une mise en conformité avec la directive (UE) 2024/1275 en supprimant les aides aux chaudières à combustibles fossiles. Le Projet de règlement grand-ducal précise quant à lui les modalités pratiques d'exécution des nouvelles dispositions légales.

**Concernant le projet de loi portant modification de la loi
du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement**

Le Projet de loi vise à ajuster et à clarifier plusieurs dispositions de la loi modifiée du 7 août 2023, en vue de garantir une application plus équitable et plus efficiente du dispositif d'aides individuelles au logement, selon l'exposé des motifs. Il apporte également certaines corrections techniques et adaptations à la suite des premières expériences pratiques d'application de la réforme entrée en vigueur en septembre 2023.

Tout d'abord, concernant l'aide au financement d'une garantie locative, le Projet de loi prévoit de clarifier la date à retenir comme fin de bail en cas d'absence de confirmation écrite du bailleur. Dans cette hypothèse, il est proposé de présumer que la fin du bail correspond à la date de départ effective du bénéficiaire de l'aide au logement, attestée par des éléments de preuve tels qu'un certificat de résidence, un état des lieux de sortie ou la remise des clés. Cette disposition vise à limiter les cas de blocage administratif ou d'incertitude juridique. La Chambre de Commerce salue cette clarification qui renforce la sécurité juridique des bénéficiaires tout en simplifiant le traitement des dossiers.

Le Projet de loi propose ensuite une réécriture de l'article 8 de la loi du 7 août 2023 afin de préciser que le revenu de la communauté domestique ne doit pas dépasser un plafond de revenu déterminé en fonction de la composition du ménage, selon les paramètres fixés dans l'annexe II de la Loi. Cette reformulation vise une meilleure lisibilité de la condition de revenu et une interprétation uniforme par les services instructeurs. La Chambre de Commerce soutient toute mesure de clarification qui améliore la lisibilité du cadre juridique applicable aux aides individuelles au logement.

Un des apports majeurs du Projet de loi réside dans la redéfinition de la notion de revenu net pris en compte pour l'octroi des aides. Cette nouvelle définition vise à harmoniser les règles entre les différents régimes et à assurer un traitement plus équitable. Elle prévoit notamment :

- l'inclusion des revenus non imposables au Luxembourg (ex. : revenus issus d'organisations internationales) ;
- la prise en compte des allocations familiales dans leur fraction excédant les montants standards prévus par le Code de la sécurité sociale, notamment lorsqu'elles sont versées par des organismes étrangers ou internationaux par exemple.;
- la déduction des rentes alimentaires versées ;
- l'exclusion des revenus des enfants à charge ;
- la prise en compte des indemnités de stage lorsqu'elles ouvrent droit à une affiliation à un régime de sécurité sociale ;
- l'extrapolation annuelle en cas de revenus partiels ou discontinus ;
- et, en l'absence de revenu, l'utilisation du dernier revenu connu.

La Chambre de Commerce considère cette réforme comme bienvenue, car elle répond à ses remarques antérieures formulées dans son avis du 25 avril 2024¹ sur les effets d'exclusion injustifiés liés à la rigidité des critères issus de la réforme de 2023. Elle invite toutefois les auteurs à accompagner cette extension des bénéficiaires d'une évaluation budgétaire complète.

À cet égard, la Chambre de Commerce prend note de la fiche financière annexée au Projet de loi, laquelle chiffre certaines conséquences budgétaires des mesures proposées. Elle évalue notamment à 500.000 € par an la perte de recettes résultant de la suppression du principe de remboursement rétroactif des aides perçues après une amélioration de revenu. Cette perte serait partiellement compensée par une économie administrative estimée à 325.000 €, liée à la simplification des procédures de recouvrement et de gestion des litiges. Aucun impact net consolidé n'est toutefois précisé à ce stade. La Chambre de Commerce salue ce premier effort de quantification, qui va dans le sens d'une meilleure transparence budgétaire.

Elle relève toutefois que la fiche financière ne couvre qu'une partie des effets financiers induits par le projet. En particulier, elle ne chiffre pas les impacts potentiels liés :

- à l'élargissement des revenus pris en compte (revenus non imposables, allocations familiales étrangères, indemnités non soumises à l'impôt),
- à l'extrapolation automatique des revenus partiels ou à l'utilisation du dernier revenu connu,
- à l'augmentation du nombre de ménages potentiellement éligibles.

Par ailleurs, certaines dispositions pourraient également générer des effets indirects pour d'autres acteurs, au premier rang desquels le Fonds du Logement. L'élargissement du champ des bénéficiaires est en effet susceptible d'accroître la pression sur l'offre de logements abordables, d'alourdir la charge administrative liée à l'attribution ou au suivi des logements subventionnés. Une estimation, même indicative, de ces répercussions permettrait de mieux appréhender les implications globales de la réforme.

¹ Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce

Le Projet de loi introduit également une évolution importante en matière de gestion des changements de situation. Jusqu'ici, les bénéficiaires étaient tenus de signaler immédiatement toute amélioration de revenu, ce qui pouvait entraîner un recalculation rétroactif de l'aide et des demandes de remboursement. Désormais, ces modifications de revenu (telles qu'une reprise d'emploi ou une augmentation salariale) ne seront prises en compte qu'à l'occasion de la révision périodique du dossier. Les obligations d'information immédiate sont maintenues uniquement pour les changements de composition de la communauté domestique, tels qu'un divorce ou le départ d'un enfant. Ce changement vise à éviter de pénaliser les personnes qui améliorent leur situation professionnelle et à alléger la charge administrative des bénéficiaires. La Chambre de Commerce se félicite de cette évolution, qui réduit la dissuasion au retour à l'emploi et s'inscrit dans une logique incitative favorable à la réintégration professionnelle.

Par ailleurs, le Projet de loi introduit une disposition permettant au Ministre du Logement d'accorder, pour une période maximale de deux ans, une continuation provisoire de la subvention d'intérêt à l'un des conjoints resté dans le logement, même si ce dernier n'a pas encore pu reprendre à son nom le logement, ni le prêt hypothécaire. Cette mesure entend garantir une certaine stabilité résidentielle dans le contexte souvent délicat d'une séparation ou d'un divorce, notamment lorsque des enfants sont présents. La Chambre de Commerce juge cette souplesse opportune, dans la mesure où elle permet d'éviter des ruptures de droit inutiles dans des situations humaines fragiles.

Le Projet de loi propose encore une mise en conformité (tardive) avec les exigences européennes en matière de transition énergétique, en supprimant, à compter de l'entrée en vigueur de la future loi, les aides à l'installation de chaudières à combustibles fossiles, conformément à la directive (UE) 2024/1275². Bien que cette interdiction européenne soit applicable depuis le 1^{er} janvier 2025, le Projet de loi vise à régulariser le cadre national. Une disposition transitoire permet toutefois de maintenir l'aide pour les demandes introduites avant l'entrée en vigueur de cette modification. La Chambre de Commerce prend acte de cette évolution et souligne l'importance d'une transition énergétique lisible, juridiquement sécurisée et bien coordonnée avec les autres instruments de soutien aux rénovations énergétiques.

La définition du logement intégré, ouvrant droit à une prime à la création, est également revue. Il est précisé que le logement doit disposer d'un accès séparé du logement principal et qu'une seule prime peut être octroyée par maison, même en cas de création de plusieurs unités. Cette précision vise à garantir un usage effectif et autonome du logement ainsi créé et à éviter les effets d'aubaine. La Chambre de Commerce soutient cette clarification, qui contribue à l'alignement du dispositif avec les finalités du logement intégré et limite les abus potentiels.

En matière de détermination de la composition de la communauté domestique, le Projet de loi précise les dates de référence à retenir en fonction du type d'aide concerné (ex. : date de demande, date d'émission de la facture, etc.), afin de garantir une cohérence entre les régimes. Cette harmonisation est en ligne avec les revendications de la Chambre de Commerce en faveur d'une meilleure lisibilité et cohérence du cadre juridique du logement.

Enfin, les délais de prescription des demandes d'aides sont harmonisés. Les demandes doivent être introduites dans un délai de deux ans suivant l'événement déterminant. En cas d'aide indûment perçue, un plan de remboursement peut être mis en place ; le non-respect de ce plan peut entraîner la suspension des aides en cours. Cette réforme vise à concilier une gestion saine des fonds publics avec la protection des bénéficiaires en difficulté. La Chambre de Commerce soutient cette volonté, tout en rappelant la nécessité de suivre l'évolution budgétaire globale du dispositif au vu de l'élargissement de l'accès aux aides.

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

Le projet de règlement grand-ducal vise à adapter les modalités techniques d'exécution aux nouvelles dispositions légales. Il prévoit notamment la mise à jour des formulaires de demande ainsi que des pièces justificatives à fournir (certificats de résidence, attestations, déclarations sur l'honneur, etc.). Ces mises à jour sont en cohérence avec la volonté exprimée par la Chambre de Commerce de rendre les procédures plus transparentes, tout en évitant une surcharge administrative.

² Lien vers la directive

Il apporte également des clarifications sur certaines notions fondamentales, telles que la définition du revenu net et celle du logement intégré. Les seuils de revenus à respecter en fonction de la composition de la communauté domestique sont précisés afin d'assurer une application uniforme par les administrations concernées. La Chambre de Commerce soutient ce travail de précision, qui vise une application uniforme et juridiquement sécurisée des règles.

Les montants plafonds, les taux et les pourcentages utilisés dans le calcul des aides sont actualisés, notamment pour les adapter aux évolutions des dispositifs complémentaires comme PRIMe House ou Klimabonus. Le texte introduit également une segmentation plus fine des plafonds selon la nature de l'aide demandée (acquisition, amélioration, location, etc.). Ces ajustements contribuent à préserver une certaine sélectivité sociale, ligne que la Chambre de Commerce soutient systématiquement, afin d'éviter une généralisation excessive des aides qui risquerait de générer des effets inflationnistes sur les prix immobiliers.

Enfin, les délais applicables en matière de demandes et de prescriptions sont harmonisés pour toutes les aides, ce qui devrait permettre de réduire les risques de contentieux, d'améliorer la lisibilité des dispositifs pour les usagers et de faciliter le traitement des dossiers par les services compétents. La Chambre de Commerce accueille favorablement ces ajustements qui s'inscrivent dans une logique de bonne administration.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.