



Exposé des motifs

I. Introduction

Le présent projet de loi s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de renforcer la cohésion sociale et de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion au Grand-Duché de Luxembourg. Il vise à augmenter le soutien aux enfants et à leurs familles via une augmentation des allocations familiales. Cette initiative s'intègre pleinement dans le cadre du Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, adopté par le Gouvernement en décembre 2025.

A côté de cette revalorisation des allocations familiales, le Gouvernement vise également à instituer une nouvelle aide financière. Cette aide, appelée « complément de vie chère » (CVC), est destinée à soutenir les ménages à revenus modestes face à l'augmentation continue du coût de la vie. Le complément de vie chère fait l'objet d'un projet de loi à part.

Le présent projet de loi vise également à se conformer aux exigences de la jurisprudence européenne telles qu'elles résultent de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 décembre 2025 (C-296/24) ayant statué que l'existence d'un domicile commun entre le travailleur et l'enfant du conjoint ou partenaire suffit pour présumer que le travailleur « pourvoit à l'entretien » de cet enfant et ayant précisé les règles à suivre en cas d'absence d'un domicile commun.

II. Constats socio-économiques

Selon le STATEC, le taux de risque de pauvreté de la population résidente au Luxembourg s'établit à 18,1 % en 2024, signifiant qu'environ 119.000 personnes se trouvent exposées au risque de pauvreté. L'indicateur de risque de pauvreté évalue la proportion de personnes vivant dans un ménage dont le revenu net disponible est inférieur à 60 % du revenu médian national. En 2024, ce seuil s'élevait au Luxembourg à 2.540 euros par mois pour une personne seule et à 5.334 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans. Les transferts sociaux monétaires, comme les aides au logement, le revenu d'inclusion sociale (REVIS), les allocations familiales, l'allocation de vie chère ou encore la prime énergie, jouent un rôle essentiel dans la réduction du taux de risque de pauvreté. En effet, en 2024, sans les transferts sociaux (hors pensions de vieillesse et de veuvage), le taux de risque de pauvreté monétaire aurait atteint 24,8 %. Grâce à ces transferts, ce taux descend à 18,1 %, soit une réduction de 6,7 points de pourcentage. Cette diminution illustre l'impact direct des transferts sociaux et des impôts dans la réduction du risque de pauvreté.

Dans l'édition 2025 de son rapport Travail et Cohésion Sociale, le STATEC relevait que le taux de pauvreté des personnes de moins de 18 ans atteignait 24,1 % en 2024, soit un niveau sensiblement supérieur à la moyenne observée pour l'ensemble de la population. Le risque de pauvreté concernait 23,6 % des ménages avec enfants, contre 11,6 % des ménages sans enfants. Les couples avec trois enfants ou plus étaient particulièrement exposés à ce risque, avec un taux de 38,5 %, de même que les familles monoparentales, dont 31,8 % étaient menacées par la pauvreté.



III. Mesures introduites par le projet de loi

Le présent projet de loi constitue se propose de renforcer le système actuel des prestations familiales via plusieurs canaux.

L'**allocation familiale** augmente de 45 euros pour tous les enfants et la **majoration d'âge** pour les enfants âgés de 12 ans et plus augmente de 15 euros. Le tableau ci-dessous compare la situation actuelle à la situation après la réforme. Les montants dans le tableau correspondent au niveau 968, 40 de l'échelle mobile des salaires.

	Situation actuelle	Augmentation de l'allocation familiale	Augmentation de la majoration d'âge	Après la réforme
0-5 ans	307,35 €	+ 45 €		352,35 €
6-11 ans	330,58 €	+ 45 €		375,58 €
à partir de 12 ans	365,34 €	+ 45 €	+ 15 €	410,34 €

L'**allocation de rentrée scolaire** augmente de 60 euros pour les enfants âgés de 6 à 11 ans et de 90 euros pour les enfants âgés de plus de 12 ans. Le tableau ci-dessous compare la situation actuelle à la situation après la réforme. Les montants dans le tableau correspondent au niveau 968, 04 de l'échelle mobile des salaires.

	Avant la réforme	Augmentation	Après la réforme
6-11 ans	115,00 €	+ 60,00 €	175,00 €
à partir de 12 ans	235,00 €	+ 90,00 €	325,00 €

Actuellement, uniquement l'allocation familiale est soumise à l'**indexation automatique**. Afin de garantir une meilleure cohérence du système des prestations familiales, l'indexation automatique est également introduite pour les prestations suivantes :

- Allocation de rentrée scolaire,
- Allocation de naissance,
- Allocation spéciale supplémentaire.

IV. Justification des montants

Dans le but de cibler précisément la pauvreté infantile la revalorisation des prestations familiales, la nouvelle aide a pour objet de compenser, ensemble avec le nouveau complément de vie chère (CVC), les coûts additionnels liés à la présence d'enfants au sein du ménage.

À cet égard, les budgets de référence constituent un instrument de mesure pertinent. En effet, l'approche par budgets de référence cherche à estimer les dépenses nécessaires pour mener une vie décente au Luxembourg. Ces budgets sont établis par le STATEC pour différents types de ménages, et ont également été déclinés spécifiquement pour estimer le budget direct des enfants.



D'après le STATEC, l'estimation du budget direct des enfants consiste à définir un panier de biens et de services qui couvre les besoins indispensables des enfants. Il englobe tous les biens, produits et services du budget de référence qui sont directement individualisables à l'enfant, c'est-à-dire dont on peut identifier les enfants comme le destinataire direct. D'après le rapport Travail et Cohésion Sociale 2022 du STATEC¹, ces besoins incluent « *l'alimentation, les vêtements, les produits d'hygiène (y compris l'équipement de la salle de bain spécifique aux enfants, p.ex. la table à langer), les frais de santé, les produits et services liés à l'éducation, les produits et activités de la vie sociale, les produits non partagés de la mobilité tels que le vélo et son équipement et l'équipement de repos* ».

Le budget minimum direct nécessaire pour les enfants tend à augmenter avec l'âge, tandis que la part de ce budget couverte par les allocations directes diminue. Dans son rapport Travail et Cohésion Sociale de 2022 le STATEC a constaté que « *[p]endant la petite enfance, les allocations directes couvrent de manière très généreuse les besoins minimums, avec même une couverture de 100 % pour un enfant de 6 mois. Entre 8 et 14 ans, les allocations directes couvrent encore presque ¾ du budget direct. La couverture par les allocations directes des budgets de référence des adolescents plus âgés n'est plus que de 46 %* ».

Le montant des prestations familiales est fixé de sorte que, cumulées avec la nouvelle aide, elles permettent de couvrir le budget direct des enfants, différencié selon quatre tranches d'âge.

Actualisés par le STATEC au second semestre 2025, les budgets de référence pour enfants servent de base au présent projet de loi. Les calculs présentés ci-après intègrent à la fois les adaptations prévues par le présent projet de loi et le nouveau complément de vie chère (CVC). En effet, l'ensemble de ces mesures vise à renforcer le soutien apporté aux familles et à atténuer la charge financière liée à la présence d'un ou plusieurs enfants au sein du ménage.

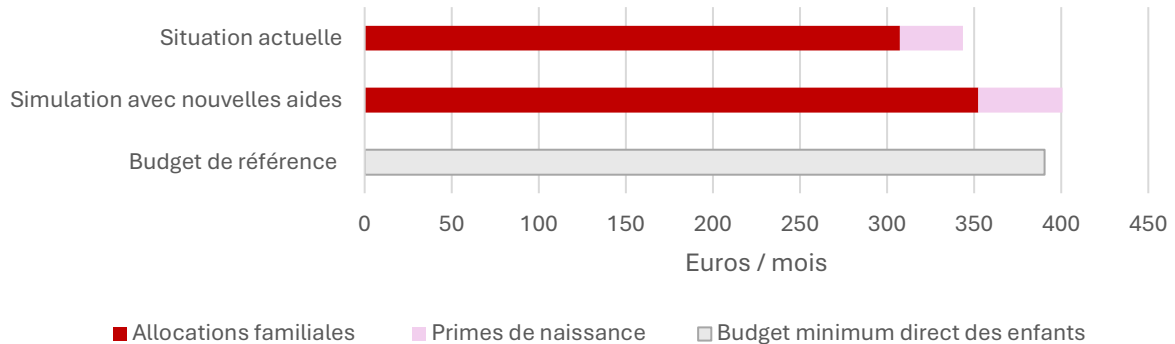
Pour la tranche d'âge 0 à 3 ans, d'après les chiffres fournis par le STATEC, le budget direct des enfants s'établit en moyenne à 391 euros mensuels au deuxième semestre 2025. Le montant des allocations familiales (307 euros et prise en compte de la majoration de 45 euros prévue pour 2027) et les quatre primes de naissance (48 euros par mois²) couvrent l'intégralité des besoins.

¹ STATEC (2022), D'une crise à l'autre : la cohésion sociale sous pression Rapport travail et cohésion sociale 2022. <https://gd.lu/dx8q6r>

² Le montant global correspondant aux quatre tranches de la prime de naissance, s'élevant à 2.320,12 euros (580,03 euros par tranche) a été ventilé sur une période de 48 mois, conformément à la tranche d'âge concernée, soit de la naissance à l'âge de 3 ans révolus. La quatrième tranche de la prime de naissance a été annoncée dans le cadre du Plan d'action nation pour la prévention et la lutte contre la pauvreté. Cette quatrième tranche n'existe pas encore et sera introduite via une loi spécifique dans les mois qui viennent.

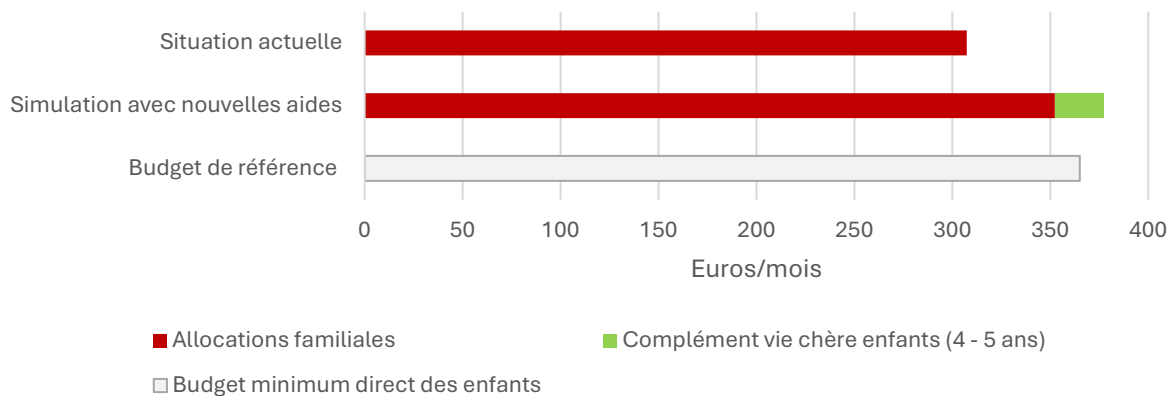


Enfant 0-3 ans - Budget de référence et aides par mois



Pour la tranche d'âge 4 à 5 ans, le budget direct s'élève en moyenne à 365 euros mensuels au deuxième semestre 2025. Après prise en compte des allocations familiales (307 euros et prise en compte de la majoration de 45 euros prévue pour 2027), il subsiste un déficit de 152 euros par an. Le déficit sera comblé par le CVC.

Enfant 4-5 ans - Budget de référence et aides par mois

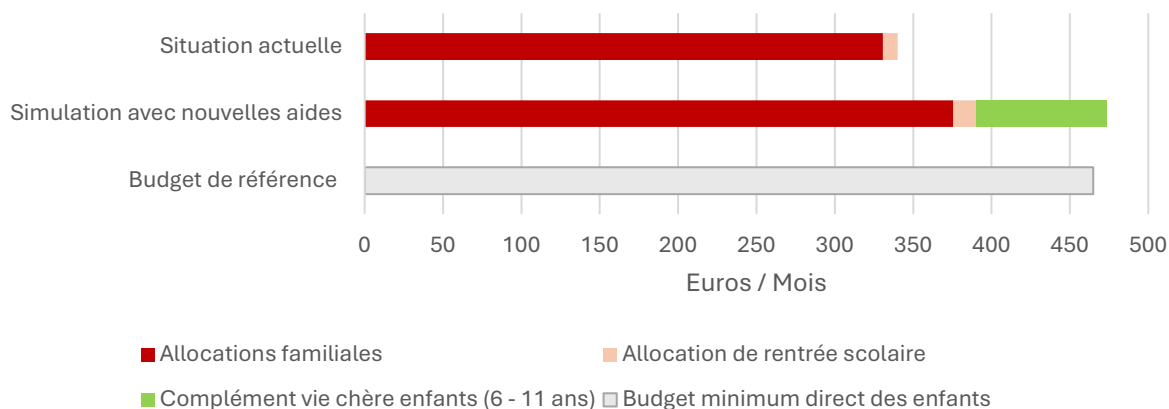


Pour la tranche d'âge 6 à 11 ans, le budget direct s'élève en moyenne à 465 euros mensuels au deuxième semestre 2025. Après prise en compte des allocations familiales (331 euros et prise en compte de la majoration de 45 euros prévue pour janvier 2027) ainsi que de l'allocation de rentrée scolaire majorée (15 euros par mois³), il subsiste un déficit de 75 euros par mois, soit 897 euros par an, qui sera comblé par une composante du CVC destiné aux enfants âgés de 6 à 11 ans.

³ Le montant de l'allocation de rentrée scolaire, fixé à 115 euros par an et majoré de la somme complémentaire de 60 euros, a été ventilé sur une période de 12 mois.

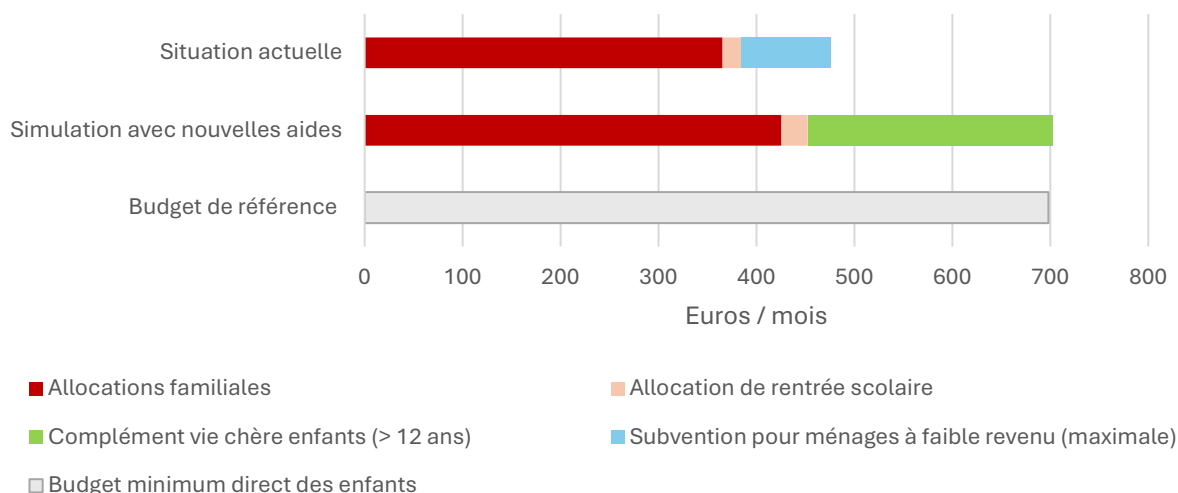


Enfant 6-11 ans - Budget de référence et aides par mois



S'agissant des enfants âgés de 12 ans et plus, le budget direct s'élève en moyenne à 698 euros mensuels au deuxième semestre 2025. En tenant compte des allocations familiales (365 euros et prise en compte de la majoration de 60 euros prévue pour janvier 2027) et de l'allocation de rentrée scolaire majorée (27 euros par mois⁴), un reste à couvrir de 246 euros par mois, correspondant à 2 949 euros sur une base annuelle, est constaté. Une composante du CVC dédiée aux enfants de 12 ans et plus va combler ce déficit.

Enfant > 12 ans - Budget de référence et aides par mois



⁴ Le montant de l'allocation de rentrée scolaire, fixé à 235 euros par an et majoré de la somme complémentaire de 90 euros, a été ventilé sur une période de 12 mois.



Projet de loi portant modification :

1° du Code de la sécurité sociale ;

2° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant.

Nous Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Le Conseil d'Etat entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du xxxx et celle du Conseil d'Etat du xxxx portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}. L'article 270, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° à la première phrase, les mots « et avec lesquels cette personne partage, avec son conjoint ou partenaire, légalement un domicile commun et une résidence effective et continue » sont supprimés ;

2° la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant :

« La personne est présumée pourvoir à l'entretien de l'enfant, lorsqu'elle partage principalement un domicile commun avec celui-ci. En l'absence de tout domicile commun, la personne peut démontrer, par tout moyen de preuve, qu'elle pourvoit effectivement à l'entretien de l'enfant. » ;

Art. 2. L'article 272, alinéa 1^{er}, du même Code est remplacé par le texte suivant :

« Le montant de l'allocation familiale est fixé à 36,40 euros par enfant et par mois. Le montant ainsi fixé est majoré mensuellement de 2,40 euros pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de six ans et de 7,54 euros pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de douze ans. ».

Art. 3. L'article 274 du même Code est modifié comme suit :

1° l'alinéa 3 est remplacé par le texte suivant :

« Le montant de l'allocation spéciale supplémentaire est fixé à 20,66 euros par mois. » ;



2° à la suite de l'alinéa 3 il est inséré un alinéa 4 nouveau libellé comme suit :

« Le montant prévu à l'alinéa 3 correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et il est adapté aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'État. ».

Art. 4. L'article 275, paragraphe 1^{er}, du même Code est modifié comme suit :

1° l'alinéa 2 est remplacé par le texte suivant :

« Le montant de l'allocation de rentrée scolaire est fixé à :
- 18,08 euros pour l'enfant âgé de plus de six ans ;
- 33,58 euros pour l'enfant âgé de plus de douze ans. » ;

2° à la suite de l'alinéa 2, il est inséré un alinéa 3 nouveau libellé comme suit :

« Les montants prévus à l'alinéa 2 correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et ils sont adaptés aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'État. ».

Art. 5. L'article 276 du même Code est modifié comme suit :

1° le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant :

« (2) Le montant de l'allocation de naissance est fixé à 179,76 euros. Elle sera versée sur demande et en trois tranches de 59,92 euros chacune. » ;

2° à la suite du paragraphe 3, il est inséré un paragraphe 4 nouveau libellé comme suit :

« (4) Les montants prévus au paragraphe 2 correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et ils sont adaptés aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'État. ».

Art. 6. L'article VI, alinéa 2, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant est remplacé par le texte suivant :

« Pour un enfant qui ouvre déjà droit à l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant de l'allocation familiale tel que prévu à l'article 272 du Code de la sécurité sociale se modifie comme suit :

Enfant faisant partie, avant l'entrée en vigueur	Allocation familiale de l'enfant à partir de l'entrée en vigueur de la loi
---	---



de la loi, d'un groupe familial de ...	
2 enfants	40,26
3 enfants	45,91
4 enfants	48,74
5 enfants	50,43
6 enfants	51,56
7 enfants	52,37
8 enfants	52,97
9 enfants	53,44
10 enfants	53,82
11 enfants	54,13
12 enfants	54,38
13 enfants	54,60
14 enfants	54,79
15 enfants	54,95
16 enfants	55,09
17 enfants	55,21
18 enfants	55,32
19 enfants	55,42
20 enfants	55,51
21 enfants	55,59
22 enfants	55,66
23 enfants	55,73
24 enfants	55,79
25 enfants	55,85

»

Art. 7. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.



Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} tient compte de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE) du 18 décembre 2025 (C-296/24), statuant sur deux questions préjudicielles qui lui avaient été soumises par la Cour de cassation luxembourgeoise et portant en substance sur l'interprétation de la notion de « pourvoir à l'entretien de l'enfant », dégagée par la jurisprudence de la Cour dans le contexte de l'octroi des allocations familiales au membre de famille du travailleur soumis à la législation de la sécurité sociale luxembourgeoise et ne résidant pas sur le territoire du Grand-Duché. Les litiges qui étaient soumis à la Cour de cassation et qui avaient donné lieu à l'arrêt précité concernaient tous les enfants du conjoint ou partenaire du travailleur ne résidant pas sur le territoire luxembourgeois et qui ne présentaient aucun lien de filiation avec le travailleur.

Les affaires dont avait été saisie la Cour de cassation et puis la CJUE remontent à un contentieux qui s'était dégagé à partir de la réforme de la législation sur les allocations familiales opérée par la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant qui avait lié les allocations familiales pour les enfants ne résidant pas au Luxembourg à la condition que leur père ou mère biologique ou adoptif soient soumis à la sécurité sociale luxembourgeoise, condition suffisante, mais ne s'appliquant qu'aux parents mêmes de l'enfant et non plus aux beaux-parents. Dans un premier arrêt remarqué du 2 avril 2020, la CJUE avait étendu cette notion de membre de famille aux enfants du conjoint du travailleur soumis à la sécurité sociale luxembourgeoise lorsque ledit travailleur pourvoyait à l'entretien de l'enfant de son conjoint ou partenaire, sans qu'il ne soit précisé comment cet entretien devait ou pouvait avoir lieu. La CJUE avait certes donné des indications sur les éléments qui pouvaient entrer en ligne de compte pour caractériser l'entretien, sans pour autant en limiter la nature.

La loi du 23 décembre 2022 portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux avait modifié l'article 270 du Code de la sécurité sociale à la suite de cet arrêt pour y inclure explicitement les enfants du conjoint ou partenaire pour lesquels la personne « pourvoit à l'entretien et avec lesquels cette personne partage, avec son conjoint ou partenaire, légalement un domicile commun et une résidence effective et continue ».

Or, dans son arrêt C-296/24, la CJUE étend son interprétation en considérant pratiquement que le domicile commun entre le travailleur et l'enfant suffit pour que la condition que le travailleur pourvoie à l'entretien de l'enfant soit remplie.

L'arrêt de la CJUE comporte nombre d'autres indications qu'il convient de relever et qui doivent être prises en considération lors du traitement des dossiers concernant un travailleur transfrontalier dans le ménage duquel l'un des enfants visés demeure : Il suffit que l'enfant demeure dans le ménage du travailleur pour que soit établie une présomption que celui-ci contribue à son entretien. La condition du domicile commun ne doit pas être remplie de façon continue. Le lien de rattachement entre le travailleur et l'enfant ne saurait par ailleurs être rompu du seul fait que l'enfant, en raison de ses études, habite une partie du temps, en dehors de ce domicile. Si en revanche, un domicile commun



entre le travailleur et l'enfant fait défaut, celui-ci doit pouvoir démontrer avec d'autres preuves qu'il contribue à l'entretien de l'enfant. Le fait qu'une pension alimentaire soit payée par le parent biologique ou adoptif ne met pas en échec la présomption établie en faveur du travailleur.

Le texte retenu à l'article 270, alinéa 2, entend consacrer une formule assez large pour permettre la prise en compte de toutes ces précisions.

Article 2

Le montant de l'allocation familiale augmente de 45 euros à l'indice 968,04, en vigueur au 1^{er} janvier 2026, soit de 4,65 euros à l'indice 100. Le nouveau montant est donc de $31,75 + 4,65 = 36,40$ euros.

La majoration d'âge pour les enfants âgés de 12 ans et plus augmente de 15 euros à l'indice 968,04, soit de 1,55 euros à l'indice 100. Le nouveau montant est donc de $5,99 + 1,55 = 7,54$ euros.

Article 3

L'indexation automatique est réintroduite pour l'allocation spéciale supplémentaire. Le montant de 200 euros est ramené à l'indice 100 en divisant par l'indice en vigueur au 1^{er} janvier 2026 : $200 / 9,6804 = 20,66$ euros.

Article 4

Le montant de l'allocation de rentrée scolaire pour les enfants âgés de plus de 6 ans augmente de 60 euros à l'indice 968,04, en vigueur au 1^{er} janvier 2026, soit de 6,20 euros à l'indice 100. En ramenant le montant actuel à l'indice 100, on obtient : $115 / 9,6804 = 11,88$ euros. Le nouveau montant à l'indice 100 est donc de $11,88 + 6,20 = 18,08$ euros.

Le montant de l'allocation de rentrée scolaire pour les enfants âgés de plus de 12 ans augmente de 90 euros à l'indice 968,04, en vigueur au 1^{er} janvier 2026, soit de 9,30 euros à l'indice 100. En ramenant le montant actuel à l'indice 100, on obtient : $235 / 9,6804 = 24,28$ euros. Le nouveau montant est donc de $24,28 + 9,30 = 33,58$ euros.

Article 5

L'indexation automatique est réintroduite pour l'allocation de naissance. A l'indice 100 on obtiendrait 179,76 euros, ce qui correspond à trois tranches de 59,92 euros chacune.



Article 6

Le montant de l'allocation familiale du régime du régime transitoire augmente pour chaque enfant de 45 euros à l'indice 968,04, en vigueur au 1^{er} janvier 2026, soit de 4,65 euros à l'indice 100.

Article 7

L'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2027 par concordance à l'entrée en vigueur également au 1^{er} janvier 2027 de la nouvelle aide financière, appelée « complément de vie chère » (CVC), faisant l'objet d'un projet de loi à part. toutes ces mesures s'intègrent dans le cadre du Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, adopté par le Gouvernement en décembre 2025.