Luxembourg, le 6 novembre 2026

Objet : Proposition de loi n°8786[1] modifiant la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement. (7249STH)

Auto-saisine

Avis de la Chambre de Commerce

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition »), qui a été déposée par Messieurs les députés Yves Cruchten et Ben Polidori, le 7 juillet 2026, vise à permettre aux étudiants inscrits auprès d'un établissement d'enseignement supérieur établi au Luxembourg d'accéder à la subvention de loyer, même lorsqu'ils ne disposent pas d'un revenu professionnel ou assimilé. Les autres conditions d'octroi de l'aide demeureraient applicables, tandis que les bourses d'études ne seraient pas prises en compte dans le calcul du revenu.

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement le principe d'une ouverture de la subvention de loyer aux étudiants ne disposant pas des revenus actuellement requis, dans une optique de renforcement de l'attractivité de l'enseignement supérieur et du vivier de compétences disponible au Luxembourg.
- Elle invite néanmoins à assurer un traitement juste vis-à-vis des étudiants selon l'origine des ressources prises en compte pour le calcul de l'aide.
- Elle relève également que les modalités relatives au champ des bénéficiaires, au calcul de l'aide en l'absence de revenus demeurent insuffisamment précisées, tandis que l'incidence budgétaire de la mesure n'a pas été estimée.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver la proposition de loi sous avis que sous la réserve expresse que soient précisées les modalités d'application de cette mesure et son incidence budgétaire.

[1] Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre des Députés

Contexte

La loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement[2] rassemble les principales aides individuelles destinées à soutenir l'accès au logement. Elle prévoit notamment une subvention de loyer en faveur des personnes à faible revenu qui louent un logement sur le marché locatif privé et consacrent plus de 25% du revenu de leur communauté domestique au paiement du loyer.

Parmi les conditions actuellement applicables, le demandeur doit disposer de l'un des revenus énumérés à l'article 11, paragraphe 1er, points 1° à 4°, de cette même loi. Sont notamment visés les revenus nets au sens de la législation fiscale[3], les rentes alimentaires perçues, les rentes accident ainsi que certaines rémunérations pour heures supplémentaires[4].Cette condition exclut donc actuellement les étudiants qui ne disposent pas encore d'un revenu professionnel ou assimilé tel que visé par cette disposition, bien qu'ils supportent une charge locative.

L'article unique de la Proposition sous avis entend dès lors exempter de cette condition les demandeurs inscrits auprès d'un établissement d'enseignement supérieur établi au Luxembourg. Cette dérogation bénéficierait ainsi aux étudiants ne disposant d'aucun des revenus précités, qu'ils perçoivent ou non une bourse d'études. Les autres conditions d'octroi de la subvention de loyer resteraient applicables.

Considérations générales

Dans son avis du 25 juillet 2023[5] relatif à la refonte des aides individuelles au logement, la Chambre de Commerce avait reconnu la nécessité de maintenir des critères de sélectivité sociale, tout en estimant que l'accessibilité au logement devait être davantage favorisée pour les jeunes actifs au début de leur carrière professionnelle. Compte tenu de la forte augmentation des loyers et des difficultés d'accès à la propriété, elle avait ainsi approuvé, dans les conditions prévalant alors sur le marché immobilier, l'augmentation du montant des aides et l'élargissement du cercle de leurs bénéficiaires.

Cette position s'inscrit dans une ligne constante de la Chambre de Commerce. Dès l'introduction de la subvention de loyer, elle avait reconnu le poids croissant du logement dans le budget des ménages modestes, tout en insistant sur la nécessité de préserver la sélectivité sociale du dispositif, d'en évaluer l'efficacité et de mener parallèlement une politique agissant sur l'offre de logements.

Dans cette continuité, la Chambre de Commerce accueille favorablement le principe poursuivi par la Proposition. En permettant aux étudiants ne disposant pas encore d'un revenu professionnel ou d'un autre revenu visé à l'article 11 précité d'accéder à la subvention de loyer, la mesure proposée est susceptible de réduire un obstacle financier à la poursuite d'études supérieures au Luxembourg.

Au-delà de sa dimension sociale, l'amélioration des conditions de logement des étudiants participe à l'attractivité de l'enseignement supérieur luxembourgeois et au développement des compétences disponibles sur le territoire. Les étudiants formés au Luxembourg constituent en effet un vivier potentiel de main-d'œuvre qualifiée pour les entreprises. Dans un contexte marqué par des besoins importants en compétences et par des difficultés persistantes de recrutement, la Chambre

---

[2] Lien vers la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement sur Legilux

[3] Voir article 10 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu sur Legilux

[4] Voir article 115 numéro 11, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu sur Legilux

[5] Lien vers l'avis 5976sexiesRMX sur le site de la Chambre de Commerce

de Commerce considère favorablement les mesures permettant aux étudiants de disposer de moyens suffisants pour se loger et poursuivre leur cursus dans de bonnes conditions.

La Chambre de Commerce relève que l'avis du Conseil d'État[6] ne formule aucune observation quant au fond ou au dispositif de l'article unique, ce dernier estimant que l'opportunité de la mesure relève de l'appréciation du législateur. Il propose uniquement une reformulation d'ordre légistique.

La Chambre de Commerce relève toutefois que plusieurs aspects des modalités proposées mériteraient d'être précisés.

Concernant le traitement équitable des ressources effectivement disponibles

La Chambre de Commerce s'interroge d'abord sur l'articulation du dispositif proposé avec les règles de détermination des ressources du demandeur. La Proposition prévoit que les éventuelles bourses d'études ne seront pas intégrées aux revenus pris en considération pour le calcul de la subvention. En revanche, les revenus tirés par un étudiant d'une activité professionnelle exercée parallèlement à ses études continueront à être comptabilisés et pourront, selon leur montant, réduire le montant de l'aide accordée.

Il pourrait dès lors en résulter une différence de traitement entre, d'une part, un étudiant qui contribue au financement de son logement en exerçant une activité rémunérée et, d'autre part, un étudiant sans revenu professionnel, mais bénéficiant d'un soutien financier régulier de ses parents. Si les rentes alimentaires perçues figurent parmi les revenus visés à l'article 11 de la loi précitée, le traitement d'autres formes de soutien familial, notamment des versements réguliers qui ne seraient pas formalisés en tant que rente alimentaire, ne ressort pas clairement du dispositif.

La Chambre de Commerce invite dès lors les auteurs à préciser les modalités de prise en compte des ressources dont dispose effectivement le demandeur. Elle recommande en particulier de veiller, dans la détermination du montant de la subvention, à ce que les étudiants exerçant une activité rémunérée ne soient pas défavorisés de manière disproportionnée par rapport à des étudiants disposant de ressources d'un montant comparable provenant exclusivement d'un soutien familial.

Concernant le champ des bénéficiaires

La Chambre de Commerce estime également que le champ des bénéficiaires devrait être défini avec davantage de précision.

La Proposition vise tout demandeur « inscrit auprès d'un établissement d'enseignement supérieur établi au Grand-Duché de Luxembourg », sans préciser la nature, l'intensité ou la durée des études suivies.

La formulation retenue ne permet notamment pas de déterminer si une inscription limitée à un ou plusieurs cours isolés suffit à ouvrir l'accès à la subvention. La Chambre de Commerce estime qu'une simple inscription administrative ne devrait pas suffire à ouvrir le bénéfice de la dérogation. La législation pourrait utilement exiger, en plus que le demandeur soit inscrit dans un programme d'études supérieures reconnu, qu'il en suive régulièrement les activités.

[6] Lien vers l'avis 62.630 du 13 octobre 2026 sur le site du Conseil d'État

Afin de garantir la sécurité juridique, le ciblage effectif de l'aide et la prévention d'éventuels abus, la Chambre de Commerce recommande par conséquent de préciser la notion de demandeur inscrit auprès d'un établissement d'enseignement supérieur[7].

Concernant les modalités de calcul de la subvention

La Chambre de Commerce relève que la Proposition supprime, pour les étudiants concernés, la condition de disposer de l'un des revenus visés à l'article 11 de la loi précitée, sans toutefois adapter les dispositions relatives au calcul de la subvention de loyer.

Il conviendrait dès lors de préciser la manière dont le montant de la subvention et le taux d'effort consacré au paiement du loyer seront déterminés lorsqu'un étudiant ne dispose d'aucun revenu pris en considération au sens dudit article. En particulier, la Chambre de Commerce s'interroge sur les modalités d'application de la condition selon laquelle le demandeur doit consacrer plus de 25% du revenu de sa communauté domestique au paiement du loyer lorsque le revenu retenu est nul.

Concernant l'évaluation budgétaire et les effets potentiels de la mesure

La Chambre de Commerce constate que l'incidence budgétaire de l'élargissement proposé n'a pas pu être estimée. La fiche financière jointe à la Proposition indique que cette incidence dépendra du nombre d'étudiants résidant au Luxembourg, inscrits auprès d'un établissement d'enseignement supérieur établi au Luxembourg, louant un logement sur le marché locatif privé et remplissant les autres conditions prévues par la loi. Elle précise qu'*« à défaut de données statistiques disponibles quant au nombre exact d'étudiants concernés et à leur situation locative, le coût budgétaire précis ne peut être déterminé à ce stade »*.

Si cette incertitude ne remet pas en cause l'objectif poursuivi, la Chambre de Commerce estime qu'une évaluation, même sous la forme d'une fourchette fondée sur plusieurs hypothèses de recours, serait nécessaire afin de mieux apprécier l'ampleur et l'efficience de la mesure envisagée.

Enfin, l'élargissement de la subvention de loyer renforcera la capacité financière des étudiants concernés à accéder au marché locatif privé, sans augmenter directement l'offre de logements disponibles. Dans un contexte caractérisé par une offre limitée, la mesure pourrait ainsi contribuer à accroître la pression sur certains segments du marché locatif, notamment sur les logements de petite taille situés à proximité des établissements d'enseignement supérieur. La Chambre de Commerce rappelle par conséquent que cette extension d'une aide à la demande devrait s'accompagner de mesures visant à développer l'offre de logements étudiants et, plus généralement, l'offre de logements locatifs abordables.

* * *

Bien que favorable au principe d'une ouverture de la subvention de loyer aux étudiants ne disposant pas des revenus actuellement requis pour en bénéficier, la Chambre de Commerce constate que les modalités d'application de cette mesure et son incidence budgétaire demeurent insuffisamment renseignées.

---

[7] Elle renvoie à cet égard au libellé de l'alinéa 2 de l'article L 152-5 du Code du travail nous renseigne sur la notion d'étudiant, au sein de la section 2. Des Stages pratiques en vue de l'acquisition d'une expérience professionnelle. Est considéré « comme élève ou étudiant […] la personne inscrite dans un établissement d'enseignement luxembourgeois ou étranger **et qui suit de façon régulière un cycle d'enseignement**. »

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver la proposition de loi sous avis que sous la réserve expresse que soient précisées les modalités d'application de cette mesure et son incidence budgétaire.

STH/DJI