

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.262

N° dossier parl. : 8597

Projet de loi

relatif à un régime d'aides aux investissements pour des travaux d'assainissement énergétique de bâtiments fonctionnels

Avis du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 30 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 31 octobre 2025.

Considérations générales

La loi en projet entend instaurer un régime d'aides à l'investissement pour des travaux d'assainissement énergétique de « bâtiments fonctionnels », afin d'inciter leurs propriétaires à rénover leurs immeubles avant l'entrée en vigueur, en 2030, des futures normes minimales inscrites dans la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments. Dans cette optique, les demandes d'aides doivent être introduites au plus tard le 31 décembre 2029 et les projets afférents réalisés au plus tard le 31 décembre 2033.

À cette fin, le régime d'aides proposé consiste à soutenir financièrement des travaux visant à renforcer la performance énergétique des bâtiments visés, cela à travers l'amélioration de l'enveloppe thermique, l'installation d'une ventilation avec récupération de chaleur, la mise en place de pompes à chaleur en vue de l'élimination progressive des combustibles fossiles, ainsi que la réalisation d'études de faisabilité et le recours à un conseil en énergie.

Le Conseil d'État relève d'abord que le projet de loi se réfère au concept de « bâtiment fonctionnel » tel qu'il est défini à l'article 7, point 2°, de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie et à ses règlements d'exécution. Or, l'article 7, point 2°, précité, ne définit pas la notion de bâtiment fonctionnel, mais sert de base légale habilitante pour les règlements d'exécution de la loi, la définition étant en réalité fixée par le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments.

Ce procédé est critiquable en ce qu'il fait dépendre le champ d'application de la loi de la définition de concepts dans des normes qui lui sont inférieures. Lorsqu'il concerne des matières réservées à la loi par la Constitution, en l'occurrence celle relevant de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, le champ d'application de la loi ne peut être conditionné par des définitions émanant de normes inférieures¹.

Par ailleurs, la notion de bâtiment fonctionnel constitue une condition essentielle conditionnant l'octroi ou non du régime d'aides dans cette matière réservée à la loi. Le Conseil d'État rappelle l'arrêt n° 133 de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018, rendu en matière d'aides financières, aux termes duquel les éléments essentiels relatifs aux conditions d'octroi doivent figurer dans la loi.

Au vu des deux développements qui précèdent, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi, sous peine d'opposition formelle, d'insérer dans la loi une définition de la notion de bâtiment fonctionnel.

Le Conseil d'État note encore que la loi précitée du 5 août 1993 est appelée à être abrogée par le projet de loi n° 8317 relatif à la transition énergétique, lequel procède, pour sa part, à une définition des bâtiments fonctionnels.

Le Conseil d'État soulève ensuite une incohérence au niveau du cercle des bénéficiaires du régime d'aides. Le texte vise à la fois les entreprises et les personnes physiques pour leurs bâtiments fonctionnels (article 1^{er}, paragraphe 2). La notion d'entreprise, telle qu'elle est définie à l'article 3, point 9^o, vise « toute entité, indépendamment de sa forme juridique » et englobe ainsi tant des personnes morales que des personnes physiques. Au-delà des entreprises, la loi en projet vise, à travers l'article 3, point 2^o, toute personne physique autre qu'une personne morale et qui n'est pas une entreprise.

Le projet de loi fait ainsi bénéficier du régime d'aides simultanément les entreprises et les personnes physiques qui ne sont pas des entreprises, tout en ancrant le régime dans le règlement *de minimis* et dans les règles propres aux aides d'État. Si les entreprises relèvent effectivement du droit des aides d'État, tel n'est pas le cas des personnes physiques qui ne sont pas des entreprises. Les conditions d'encadrement du régime – plafond *de minimis*, cumulation d'aides d'État, obligations afférentes – sont conçues principalement pour les entreprises. Les appliquer aux personnes physiques non entreprises crée une ambiguïté normative sur la nature de l'aide, ses plafonds et ses mécanismes de contrôle. Cette ambiguïté ressort notamment de l'article 1^{er} (plafonnement « *de minimis* » applicable à chaque aide) et de l'article 4 qui combine, au sein d'une même disposition, des aides « *de minimis* » pour les entreprises et des aides aux personnes physiques, tout en alignant les intensités de l'aide applicables aux personnes physiques sur celles des entreprises (micro/petites, moyennes, grandes). Enfin, l'article 11 raisonne en termes de « montant total des aides d'État octroyées en faveur du demandeur », notion dépourvue de pertinence juridique lorsque la demande émane d'une personne physique qui n'est pas une entreprise.

¹ Avis du Conseil d'État du 4 avril 2025 sur le projet de loi autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés (doc. parl. n° 8114).

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de choisir entre deux options afin de lever cette ambiguïté. Une première option pourrait prendre la forme d'un dispositif limité aux seules entreprises, ce qui reviendrait à supprimer tout renvoi aux personnes physiques non-entreprises. Une deuxième option consisterait à instaurer un dispositif applicable à la fois aux entreprises et aux personnes physiques, mais en créant dans la loi un régime spécifique autonome applicable à ces dernières en précisant clairement quelles dispositions visent exclusivement les entreprises et en excluant, le cas échéant, leur application aux personnes physiques non-entreprises.

En l'état, le Conseil d'État s'oppose formellement, pour cause d'insécurité juridique, au régime proposé tant que les clarifications précitées n'y sont pas apportées.

Le Conseil d'État note ensuite que le projet n'est pas suffisamment clair en ce que le dispositif entremèle des règles propres au régime *de minimis* et des exigences relevant du règlement général d'exemption par catégorie².

D'une part, l'article 1^{er}, paragraphe 3, plafonne chaque aide au seuil *de minimis*, tandis que l'article 6, paragraphe 3, point 14^o, présente la voie *de minimis* comme une simple éventualité. D'autre part, l'article 3 a trait à des définitions par référence au règlement (UE) n° 651/2014 et l'article 14, paragraphe 2, exige des justificatifs attestant du respect de toutes les conditions du règlement (UE) n° 651/2014, ce qui renvoie à un régime d'exemption par catégorie.

En renvoyant simultanément au règlement « *de minimis* » et au règlement (UE) n° 651/2014, il ne ressort pas clairement du texte proposé si les auteurs entendent instaurer un régime exclusivement *de minimis* ou un régime mixte dans lequel les aides excédant le plafond *de minimis* seraient octroyées au titre du règlement d'exemption.

Il en résulte une incertitude sur la nature exacte du régime, la définition des coûts éligibles, les intensités applicables et les obligations de transparence qui risque de conduire à une non-conformité du régime proposé avec les réglementations européennes pouvant être appliquées en matière d'aides d'État.

Le Conseil d'État invite, en conséquence, les auteurs à lever cette ambiguïté en choisissant l'un des deux régimes ou en précisant les aides tombant sous le régime *de minimis* et les aides relevant du règlement (UE) n° 651/2014.

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'État émet une opposition formelle sur l'ensemble du texte. Ce n'est que sous cette réserve qu'il procède à l'examen des articles.

² Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Il est renvoyé aux considérations générales en ce qui concerne l'octroi de l'aide aux personnes physiques non-entreprises et l'application du régime d'aides *de minimis*.

Article 3

Il est renvoyé aux considérations générales en ce qui concerne la définition des personnes physiques (point 2^o), la définition du bâtiment fonctionnel (point 4^o) et les définitions figurant sous les points 10^o à 13^o en lien avec le règlement général d'exemption par catégorie.

Article 4

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne l'octroi de l'aide aux personnes physiques, d'une part, et l'application du régime d'aides *de minimis*, d'autre part.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État suggère en outre d'uniformiser la terminologie avec celle utilisée dans les différentes législations relatives aux aides aux entreprises. Ainsi, plutôt que de mentionner « une plateforme sécurisée de l'État », il aurait été préférable de reprendre la définition plus exhaustive telle qu'elle figure actuellement dans des législations similaires comme la loi du 6 juin 2025 ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation qui détermine la plateforme à utiliser comme une « plateforme gouvernementale sécurisée qui requiert une authentification forte et qui garantit l'authenticité et la non-répudiation de la demande, ainsi que l'identification du demandeur ».³

En ce qui concerne le paragraphe 6 qui règle l'accès des ministres à différentes banques de données dans le cadre des procédures de demande d'aides, le Conseil d'État rappelle que la mise en œuvre de la disposition devra se faire en conformité avec le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), et que la protection des données à caractère personnel est un domaine réservé à la loi par l'article 31 de la Constitution, en vertu duquel ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. Le Conseil d'État

³ Avis du Conseil d'État n°62.031 du 23 septembre 2025 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises, doc. parl. n° 8475.

demande, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité avec le règlement (UE) 2016/679 précité et contrariété à l'article 31 de la Constitution, la suppression du terme « notamment », cette formulation pouvant être interprétée comme une autorisation générale d'avoir accès à d'autres traitements de données et registres que ceux énumérés précisément par la suite dans la loi en projet.

Sous le point 6°, les auteurs font référence à des directives européennes. Le Conseil d'État signale à cet égard que la référence à une directive européenne est à proscrire et demande de se référer à l'acte national de transposition.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État relève que l'article 9, paragraphe 2, exige la production d'un certificat de performance énergétique après travaux pour le bâtiment fonctionnel et, lorsqu'un bâtiment mixte comprend des parties d'habitation, d'un certificat de performance énergétique additionnel pour ces seules parties d'habitation. Or, le régime d'aide ne porte, en application de l'article 4, paragraphe 2, que sur des investissements dans des actifs corporels exclusivement rattachés au bâtiment fonctionnel et exclut, en application de l'article 3, point 3°, les parties d'habitation du champ d'application.

Dans ces conditions, l'utilité et la nécessité d'un certificat de performance énergétique additionnel relatif aux parties d'habitation ne ressortent pas clairement au regard des objectifs du projet de loi, de sorte qu'il conviendrait de supprimer cette exigence.

Article 10

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1^{er}.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Article 14

Au paragraphe 2, il est renvoyé aux considérations générales en ce qui concerne l'application du régime d'aides *de minimis*.

Article 15

Sans observation.

Observations d'ordre légitistique

Observations générales

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après l'intitulé.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

En ce qui concerne les montants d'argent, ceux-ci sont à rédiger en chiffres et les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. À titre d'exemple, à l'article 1^{er}, paragraphe 3, première phrase, il y a lieu d'écrire « 25 000 euros » et à l'article 3, point 11°, il convient d'écrire « 2 000 000 d'euros ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, par exemple, à l'article 2, paragraphe 1^{er}, les mots « se conformeront » sont à remplacer par les mots « se conforment ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. À titre d'exemple, à l'article 3, point 12°, le nombre « 250 » est à remplacer par les mots « deux-cent-cinquante ».

L'emploi de la tournure « au cas où » ou « dans le cas où » requiert l'emploi du conditionnel.

Le sigle « CPE » figurant entre parenthèses est à omettre. De manière exceptionnelle et pour information, il est toutefois suggéré d'ajouter le sigle à l'endroit de la première occurrence des mots « certificat de performance énergétique » à l'article 3, point 5°, alinéa 1^{er}.

Article 1^{er}

Au paragraphe 3, deuxième phrase, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. La forme abrégée « n° » figurant avant le numéro « 2023/2831 » est dès lors à supprimer.

Article 3

Au point 3°, il y a lieu d'employer la forme grammaticale appropriée, pour écrire « des exigences [...] telles qu'instaurées ». Par ailleurs, le mot « de » est à insérer avant les mots « ses règlements d'exécution ». La deuxième observation vaut également pour le point 4° et pour le point 5°, alinéa 2, deuxième phrase, lettre b), ceci à deux reprises.

Au point 5°, alinéa 1^{er}, il est suggéré, à des fins de meilleure lisibilité, de recourir à une énumération commençant après le mot « comprenant », à introduire par un deux-points, et de recourir pour chaque élément de l'énumération à une subdivision en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...

Au point 5°, alinéa 2, première phrase, le renvoi au « premier alinéa » est à remplacer par un renvoi à l’« alinéa 1^{er} » et une virgule est à insérer après ce renvoi, pour écrire « au sens de l’alinéa 1^{er} ». En plus, la virgule après les mots « il faut entendre » est à supprimer.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il peut être renvoyé au « règlement (UE) no 2023/2831 précité », l’intitulé complet de l’acte ayant été cité à l’article 1^{er}, paragraphe 3. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, point 1°, première phrase, ainsi que pour l’article 6, paragraphe 3, point 14). Par ailleurs, la virgule avant les mots « sont remplies » est à supprimer.

Au paragraphe 3, il y a lieu d’insérer le mot « précitée » entre le mot « loi » et les mots « du 5 août 1993 ».

Article 6

Au paragraphe 3, deuxième phrase, points 2°) à 14), les énumérations en points sont à caractériser par des numéros suivis d’un exposant « ° » 2°, 3°, 4°, … et non pas par des numéros suivis d’une parenthèse.

Au paragraphe 4, il y a lieu d’avoir recours à la dénomination officielle de l’administration en question, en écrivant « Administration de l’enregistrement, ~~et~~ des domaines et de la TVA ». Cette observation vaut également pour l’article 7, paragraphe 4, première phrase. En plus, la virgule après les mots « Centre commun de la sécurité sociale » est à supprimer.

Au paragraphe 6, deuxième phrase, phrase liminaire, le mot « notamment » est à omettre.

Au paragraphe 6, deuxième phrase, point 3°, et pour des raisons de cohérence rédactionnelle par rapport aux points 4° et 5°, il y a lieu de supprimer la virgule avant le mot « relatif ».

Au paragraphe 6, deuxième phrase, point 6°, il convient d’ajouter les mots « à la » avant ceux de « directive 2006/123/CE ».

Article 7

Le paragraphe 1^{er} est à terminer par un point final.

Un paragraphe 3 faisant défaut, il y a lieu de renuméroter le paragraphe 4 en paragraphe 3.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de séparer les alinéas 1^{er} et 2 par un interligne.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, le point-virgule figurant à la fin de la phrase est à remplacer par un point final.

Article 11

Au paragraphe 2, la subdivision en lettres a) et b) est à remplacer par une subdivision en points 1° et 2°.

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, les mots « de la présente loi » sont à supprimer, pour être superfétatoires.

Article 13

Afin d'éviter toute confusion, le mot « ci-avant » est à remplacer par ceux de « de la présente loi ».

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, le tiret bas entre le mot « présent » et le mot « régime » est à supprimer.

Au paragraphe 2, les mots « Cette documentation » sont à remplacer par les mots « La documentation visée au paragraphe 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes