

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.259

N° dossier parl. : 8595

Projet de loi

concernant l'exploitation des pompes à chaleur

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 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'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

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, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », une fiche de proportionnalité, le texte de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments ainsi qu'un tableau de concordance avec les articles pertinents de la directive (UE) 2024/1275 précitée.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 30 septembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans le contexte de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, et plus particulièrement dans le contexte des articles 23, 24, 27 et 29, qui imposent des inspections régulières, l'établissement d'un rapport ainsi que l'indépendance des experts certifiés en charge des inspections.

Les modalités de mise en place, de réception, d'inspection périodique et de mise hors service des installations de pompe à chaleur ont fait l'objet du projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'exploitation des pompes à chaleur (CE n° 61.957, doc. parl. n° 8439), retiré par le Gouvernement en date du 24 juillet 2025.

Dans son avis du 20 décembre 2024 relatif au prédit projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État avait rappelé que : « Les dispositions qui visent à réservier une activité à une certaine profession ainsi que les conditions imposées pour l'activité de contrôleur des installations sont à considérer comme des restrictions à l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie au sens de l'article 35 de la Constitution. Il n'appartient dès lors pas à un règlement grand-ducal de réservier une activité à une profession particulière, une telle restriction étant à prévoir dans la loi. En ce qui concerne les conditions liées à l'activité de contrôleur, le Conseil d'État donne à considérer qu'il n'appartient pas au règlement grand-ducal sous revue d'ajouter des

conditions d'agrément à celles prévues par l'article 11bis de la loi précitée du 5 août 1993 et encore moins d'y déroger.»

Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'examen des articles, et plus particulièrement de l'article 8 du projet de loi sous avis relatif à la formation des contrôleurs des installations de pompe à chaleur.

Le Conseil d'État constate que le texte de loi sous avis reprend, de manière littérale, la majorité des dispositions figurant au projet de règlement grand-ducal précité et qu'il renvoie à un règlement grand-ducal pour les modalités de réception et d'inspection périodique des installations de pompe à chaleur. Le texte de la loi en projet se trouve par ailleurs complété par des sanctions administratives en cas de violation de certaines de ses dispositions.

Le projet de loi sous avis prévoit à plusieurs endroits la tenue de registres par la Chambre des métiers qui les transmet, sur demande, à l'Administration de l'environnement. Ces registres étant susceptibles de contenir des données à caractère personnel, le Conseil d'État se doit de rappeler qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution, toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant et que ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. Ainsi, les finalités du traitement de données sont, sous peine d'opposition formelle, à énoncer de manière claire et précise dans la loi en projet¹. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue, qui énonce l'objet de la loi en projet, est à supprimer, étant donné qu'il ne présente aucune plus-value normative.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

En ce qui concerne le paragraphe 2, les auteurs ne précisent pas la nature des informations figurant au registre à tenir par la Chambre des métiers en vertu de ladite disposition. Dans la mesure où des données à caractère personnel figurent au registre, le Conseil d'État rappelle que tout traitement de données doit respecter le principe de minimisation des données inscrit à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du 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), qui requiert que les données traitées soient « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

¹ Avis du Conseil d'État n° 61.366 du 21 mai 2024 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Ensuite, le Conseil d'État renvoie à ses développements figurant dans les considérations générales en ce qui concerne l'absence d'indication des finalités de la transmission, sur demande, dudit registre, dans son intégralité, à l'Administration de l'environnement, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 31 de la Constitution.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Article 8

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er} de la disposition sous revue, le Conseil d'État, tout en renvoyant à son avis précité du 20 décembre 2024 dans les considérations générales, réitère que les conditions de formation des contrôleurs des installations de pompe à chaleur réglementent l'exercice d'une activité commerciale ou libérale et relèvent du domaine de la loi formelle en vertu de l'article 35 de la Constitution. Le Conseil d'État estime qu'il faut faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que, le cas échéant, les conditions de réussite à ladite formation, seul le détail des formations pouvant, si telle est la volonté du législateur, être relégué à un règlement grand-ducal. Or, un tel règlement grand-ducal n'est pas prévu dans le projet de loi sous examen, de sorte qu'il appartient à la loi de fixer elle-même les détails des modalités de la formation et des conditions d'examen et de réussite.

Le Conseil d'État note par ailleurs que le dispositif proposé prévoit que la formation susvisée est organisée par la Chambre des métiers et que son contenu est « déterminé suivant l'évolution technique en la matière et en accord avec l'Administration de l'environnement ». Comme énoncé ci-dessus, la détermination du contenu de la formation relève d'une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le législatif. Le législateur ne saurait tenir en échec les pouvoirs qu'il tire de la Constitution en se subordonnant à une administration qui aurait le pouvoir de donner son « accord », ou non, au contenu de la formation. Par ailleurs, le Conseil d'État relève que, la Chambre des métiers ne s'étant pas vue conférer de pouvoir réglementaire, le détail des modalités de formation ne pourra être conféré qu'à un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} de la disposition sous examen pour être contraire aux articles 35 et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de la disposition sous examen, le Conseil d'État réitère les observations relatives à l'article 4, paragraphe 2, en ce qui concerne le registre des inspecteurs y visés, et son opposition formelle sur le fondement de l'article 31 de la Constitution en raison de l'absence d'indication des finalités du transfert, sur demande, dudit registre à l'Administration de l'environnement.

Article 9

La disposition sous revue prévoit un registre des installations de pompe à chaleur qui est tenu par l'Administration de l'environnement, sans que la finalité de la tenue de ce registre soit prévue par la loi. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, s'oppose formellement, sur le fondement de l'article 31 de la Constitution, à la disposition sous revue en ce qu'elle omet de préciser la finalité du registre. Pour le surplus, le Conseil d'État relève que les données susvisées ne sauraient être considérées comme nécessaires pour atteindre l'objectif énoncé au commentaire de l'article, à savoir le « monitoring des progrès dans le domaine de la décarbonisation du secteur des bâtiments dans le contexte des objectifs climatiques », et ce eu égard au principe de minimisation des données rappelé à propos de l'article 4 ci-dessus.

Article 10

Le paragraphe 1^{er} prévoit que l'exploitant des installations de pompe à chaleur se voit facturer le prix de la réception par la Chambre des métiers. Le paragraphe 2 prévoit que les prix maxima de la réception sont fixés par convention entre le ministre et la Chambre des métiers.

Dans la mesure où il s'agit d'une taxe de remboursement, dont les recettes correspondront au montant des dépenses effectuées, le Conseil d'État peut s'accommoder avec le mécanisme prévu.

Article 11

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les personnes visées à l'article sous revue qui sont chargées de la recherche des violations aux dispositions de la loi en projet n'ont, dans la teneur actuelle du texte, aucun pouvoir coercitif, étant donné qu'elles n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire. Afin d'y remédier, le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer, par exemple, de l'article 74 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles².

Articles 12 et 13

Sans observation.

² « Art. 74. Constat des infractions

(1) Les infractions à la présente loi, à ses règlements d'exécution et aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires sont constatées par les agents de l'Administration de la nature et des forêts, les agents de l'Administration de la gestion de l'eau ainsi que par les agents de l'Administration des douanes et accises.

(2) Les agents de l'Administration de la nature et des forêts, de l'Administration de la gestion de l'eau et de l'Administration des douanes et accises doivent avoir subi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. Ces agents reçoivent un certificat en cas de réussite à la formation professionnelle.

(3) Avant d'entrer en fonction, les agents visés au paragraphe 2 prêtent serment devant le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve le siège principal de l'administration d'attache de l'agent en question avec les termes suivants : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) À compter de leur prestation de serment, les agents visés au paragraphe 2 ont la qualité d'officier de police judiciaire. »

Observations d'ordre légistique

Article 3

Au point 1°, il est signalé que, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, de sorte qu'il convient de supprimer la virgule après le mot « État » et après le mot « techniques ».

Au point 4°, en ce qui concerne l'emploi des mots « tel que », le Conseil d'État signale que, si ceux-ci ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Au point 5°, lettre b), le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question est à supprimer, étant donné que celui-ci n'a pas encore fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 1^{er}, première phrase.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg » lorsqu'on se réfère au pays.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le mot « reprises » par un mot plus adapté, tel que « prévues ».

Article 5

Au paragraphe 4, l'article élidé « l' » est à insérer avant le mot « absence », pour écrire « En l'absence ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, il y a lieu de supprimer la virgule après les mots « quatre ans » et d'insérer une virgule avant les mots « au cas où ». Par ailleurs, l'emploi de la tournure « au cas où » requiert l'emploi du conditionnel. La deuxième observation vaut également pour l'article 10, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, en ce qui concerne la tournure « Dans le cas où ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, le mot « Dérogeant » est à remplacer par ceux de « Par dérogation ». Par ailleurs, il est signalé que, dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « de l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Le renvoi à l'« alinéa précédent » est par conséquent à remplacer par un renvoi à l'« alinéa 4 ». En outre, il convient de rédiger les unités de mesure en toutes lettres, pour écrire « 290 kilowatts ».

Article 8

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les lettres a) et b) sont à remplacer par des points 1° et 2°.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il convient d'écrire correctement « qui ont subi ».

Article 11

La virgule après les mots « directeurs adjoints » est à remplacer par le mot « et ».

Article 12

Au paragraphe 2, point 1°, il y a lieu d'écrire « à la mise en place, à la transformation ou à l'entretien ».

Article 13

À la première phrase, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre « t » initiale majuscule.

À la deuxième phrase, il est signalé que, 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 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 18 novembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes