

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(17 juillet 2026)

Par dépêche du 26 mai 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie, des PME, de l'énergie, de l'espace et du tourisme.

Le texte des amendements était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 2 décembre 2025.

Dans son avis précité, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle sur l'ensemble du texte. Cette opposition tenait principalement à trois difficultés. En premier lieu, la notion de « bâtiment fonctionnel », pourtant essentielle pour déterminer le champ d'application du régime d'aides, n'était pas définie dans la loi en projet. En deuxième lieu, le dispositif présentait une ambiguïté quant au cercle des bénéficiaires, dès lors qu'il visait à la fois des entreprises et des personnes physiques qui ne sont pas à qualifier d'entreprises, tout en s'inscrivant dans le cadre du droit européen des aides d'État. En troisième lieu, l'articulation entre le règlement européen *de minimis*¹ et le règlement général d'exemption par catégorie² n'apparaissait pas avec la précision requise.

Les amendements introduisent d'abord une définition autonome de la notion de « bâtiment fonctionnel », clarifient ensuite le cercle des bénéficiaires du régime d'aides, en créant un régime spécifique applicable aux personnes physiques qui ne sont pas à qualifier d'entreprises et recentrent enfin le régime applicable aux entreprises sur le règlement (UE) 2023/2831

¹ Règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, ci-après le « règlement *de minimis* ».

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, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) n°651/2014 ».

relatif aux aides *de minimis*. Le Conseil d'État constate que ces modifications répondent, dans leur principe, aux exigences formulées dans son avis initial.

En ce qui concerne plus particulièrement le régime applicable aux entreprises, le Conseil d'État relève que les amendements placent désormais celui-ci exclusivement dans le cadre du règlement (UE) 2023/2831 relatif aux aides *de minimis*, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à cet égard. La référence au règlement (UE) n° 651/2014 sert uniquement à déterminer la taille des entreprises aux fins de la modulation de l'intensité de l'aide. Une telle différenciation en fonction de la taille de l'entreprise n'est pas exclue dans le cadre d'un régime *de minimis*, pour autant que le plafond fixé par le règlement (UE) 2023/2831 soit respecté.

Dès lors que l'aide porte sur des travaux d'assainissement énergétique de bâtiments fonctionnels, le Conseil d'État s'interroge sur le choix des auteurs de moduler son intensité en fonction de la taille de l'entreprise plutôt qu'au regard de critères liés à la surface ou au volume du bâtiment à assainir ou aux travaux projetés.

Le Conseil d'État note encore que le dispositif proposé se réfère aux classes de performance énergétique figurant sur le certificat de performance énergétique établi suivant le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments. Dans ce contexte, il porte à l'attention des auteurs son avis n° 62.239 du 20 janvier 2026 relatif au projet de loi n° 8585³, dans lequel il avait rappelé que les classes d'isolation, en tant qu'éléments essentiels du régime d'aides financières, ne sauraient être définies par renvoi à un règlement grand-ducal en l'absence d'un cadrage normatif suffisant dans la loi. Le Conseil d'État demande dès lors que le texte soit adapté, sur le modèle du projet de loi précité, pour intégrer les définitions des différentes classes d'isolation.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous revue porte sur l'article 1^{er}, délimitant l'objet de la loi en projet.

Il supprime, au paragraphe 3, la disposition plafonnant le montant de l'aide par renvoi au plafond applicable suivant le règlement *de minimis*. Cette suppression permet de clarifier que la disposition en question s'applique tant aux entreprises qu'aux personnes physiques, tandis que les règles propres aux aides *de minimis* sont désormais déplacées vers les dispositions concernant les seules entreprises.

Comme relevé aux considérations générales, l'amendement sous revue, lu en combinaison avec les amendements 2, 4, 5 et 7, permet de lever l'opposition formelle relative à l'articulation des règles entre les personnes physiques et les règles *de minimis*.

³ Projet de loi relative au régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

Amendement 2

L'amendement 2 remplace l'article 2 initial, relatif au champ d'application, par un nouvel article consacré à l'effet incitatif de l'aide.

L'amendement supprime la teneur initiale de l'article 2 et transfère les exclusions propres au droit des aides d'État vers le régime applicable aux entreprises. Cette modification s'inscrit dans la nouvelle architecture du dispositif et participe à la levée de l'opposition formelle mentionnée aux considérations générales.

Le nouvel article 2 regroupe désormais les dispositions relatives à l'effet incitatif de l'aide. Si la notion d'« effet incitatif » relève traditionnellement du droit des aides d'État, le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent en faire une condition temporelle générale d'éligibilité du régime d'aides. Cette restructuration améliore la lisibilité du texte, dans la mesure où cette condition s'applique indépendamment de la qualité du demandeur. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette approche.

Le paragraphe 2 gagnerait toutefois à être clarifié. Si le principe d'un effet incitatif présumé en cas de demande établie avant le commencement des travaux n'appelle pas d'observation, le libellé de l'exception à ce principe est quant à lui flou.

Le Conseil d'État comprend que la disposition pourrait être lue soit comme autorisant l'introduction de la demande après le commencement des travaux, pour autant qu'elle intervienne avant l'établissement du certificat de performance énergétique, soit comme permettant uniquement que les frais liés à l'établissement du certificat de performance énergétique, à l'étude de faisabilité ou au conseil en énergie soient engagés avant l'introduction de la demande, sans pour autant permettre le commencement des travaux avant celle-ci. Il appartient dès lors aux auteurs de clarifier leur intention, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, et de reformuler la disposition en conséquence.

Le Conseil d'État signale encore que la notion de « réalisation » d'un certificat de performance énergétique manque de précision et qu'il conviendrait de viser, selon l'intention des auteurs, la demande d'établissement, l'établissement ou la délivrance dudit certificat.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État recommande de se limiter à fixer les délais d'introduction de la demande, le cas échéant à peine d'irrecevabilité, les explications relatives à l'attestation de l'effet incitatif du régime avant l'entrée en vigueur de nouveaux standards étant purement descriptives et dénuées de plus-value normative.

Amendement 3

L'amendement sous revue porte sur l'article 3, consacré aux définitions.

Le point 3°, dans sa teneur amendée, introduit une définition autonome de la notion de « bâtiment fonctionnel ». Cette définition supprime le renvoi 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, conformément à la demande du Conseil d'État. L'amendement répond ainsi à l'opposition

formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis initial, qui peut dès lors être levée.

Le Conseil d'État constate que la définition proposée reprend, en sens inverse, la logique retenue par le projet de loi n° 8585 précité pour la définition du « bâtiment d'habitation », en ce qu'elle se fonde sur un seuil de 90 pour cent de la surface affectée à des fins d'habitation.

Le Conseil d'État relève toutefois que la formulation retenue ne correspond pas entièrement à celle figurant dans le projet de loi n° 8585, reprise également dans le projet de loi n° 8317⁴. Afin d'assurer une meilleure cohérence terminologique, il conviendrait de préciser que le bâtiment est pris « dans son ensemble » et de remplacer les termes « moins que 90 pour cent » par les termes « moins de 90 pour cent ». Les auteurs sont encore invités à vérifier s'ils entendent viser la surface « destinée » à des fins d'habitation, à l'instar des projets de loi précités, ou la surface effectivement « utilisée » à ces fins. De l'avis du Conseil d'État, il y aurait lieu de privilégier une terminologie uniforme dans les différents textes, afin d'éviter des divergences d'interprétation entre des notions construites selon une logique comparable.

Amendement 4

L'amendement 4 reformule l'article 4, désormais consacré aux investissements réalisés par des entreprises dans des travaux d'assainissement énergétique. Il soumet les aides en question au règlement *de minimis* et supprime, dans les dispositions relatives aux intensités d'aide, les références aux personnes physiques. Cette restructuration répond à la critique du Conseil d'État relative à l'ambiguïté du cercle des bénéficiaires et permet de lever, pour ce qui concerne cet article, l'opposition formelle y afférente.

Amendement 5

L'amendement 5 insère un article 5 nouveau, consacré aux investissements réalisés par des personnes physiques.

Dans son avis initial, le Conseil d'État avait indiqué que l'une des voies permettant de lever l'opposition formelle consistait à prévoir un régime spécifique et autonome applicable aux personnes physiques, distinct de celui applicable aux entreprises. L'amendement sous examen répond, dans son principe, à cette opposition formelle.

Le Conseil d'État observe toutefois que le nouvel article 5 reprend en partie la terminologie utilisée pour le régime applicable aux entreprises, notamment la notion d'« intensité de l'aide », empruntée au vocabulaire des aides d'État. Dans la mesure où l'article 5 vise des personnes physiques qui ne sont pas à qualifier d'entreprises, les auteurs pourraient utilement remplacer cette notion par celle de « taux de l'aide ».

Le Conseil d'État relève ensuite que le paragraphe 2, point 1°, prévoit que le montant de l'aide est « limité à l'aide maximale de 300 000 euros par demandeur, en se basant sur la quote-part exprimée en millièmes, en cas de plusieurs propriétaires, pour calculer la répartition de l'aide pour des

⁴ Projet de loi relative à la transition énergétique et modifiant : 1° la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; et 2° la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

investissements dans des actifs corporels d'un montant supérieur à 25 000 euros ». Cette formulation semble traduire l'intention des auteurs de fixer un plafond d'aide pour le bâtiment ou le projet d'assainissement concerné, puis de répartir l'aide entre les différents propriétaires selon leurs quotes-parts respectives. Cette intention ne ressort toutefois pas avec la précision requise du dispositif proposé. Le texte ne permet pas de déterminer si le plafond de 300 000 euros s'apprécie par demandeur, par bâtiment fonctionnel ou par projet d'assainissement énergétique, ni si ce plafond s'applique à chaque demande ou à l'ensemble des aides susceptibles d'être accordées à un même demandeur. Le texte ne précise pas davantage si les quotes-parts exprimées en millièmes sont prises en compte avant ou après l'application du plafond de 300 000 euros. Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier la méthode de calcul de l'aide dans ces hypothèses. Le Conseil d'État suggère, si telle est bien l'intention des auteurs, de prévoir une aide maximale de 300 000 euros par bâtiment répartie au prorata des quotes-parts respectives de chaque copropriétaire.

Le Conseil d'État relève par ailleurs que le paragraphe 2, point 2°, prévoit que, lorsque le demandeur est lié à une entreprise de fourniture de services énergétiques dans le cadre d'un contrat de performance énergétique, « le bénéficiaire de l'aide est alors l'entreprise de fourniture de services énergétiques ». Cette formulation est susceptible de réintroduire, dans le régime applicable aux personnes physiques, une entreprise comme bénéficiaire de l'aide, créant ainsi une incertitude quant à la qualification de l'aide au regard du droit européen des aides d'État.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier cette disposition.

S'ils entendent faire de l'entreprise de fourniture de services énergétiques le bénéficiaire juridique de l'aide, il conviendrait de prévoir que celle-ci relève du régime applicable aux entreprises et, partant, du règlement *de minimis*. Si, en revanche, l'aide doit bénéficier économiquement à la personne physique, il y aurait lieu de préciser que l'entreprise de fourniture de services énergétiques agit uniquement comme prestataire ou intermédiaire, l'avantage économique devant être répercuté sur la personne physique dans le cadre du contrat de performance énergétique.

Amendement 6

Sans observation.

Amendement 7

L'amendement 7 reformule l'article relatif à la procédure de demande.

L'amendement subdivise la procédure de demande entre les aides prévues à l'article 4, visant les entreprises, et les aides prévues à l'article 5, visant les personnes physiques. Cette distinction répond à la critique initiale du Conseil d'État et participe à la levée de l'opposition formelle relative à l'ambiguïté du cercle des bénéficiaires.

Le Conseil d'État constate également que la formulation relative à la plateforme gouvernementale sécurisée a été reprise conformément à sa recommandation. Cette modification n'appelle pas d'observation.

Amendement 8

Sans observation.

Amendement 9

L'amendement 9 complète la disposition relative à la prorogation du délai de traitement des demandes.

L'obligation faite au ministre de justifier la prolongation du délai en raison de la complexité accrue du dossier n'appelle pas d'observation de principe. Le Conseil d'État relève toutefois que le terme « dûment » n'apporte pas de plus-value normative et peut être omis.

Amendement 10

Dans son avis initial, le Conseil d'État s'était interrogé sur l'exigence d'un certificat de performance énergétique additionnel pour les parties destinées à des fins d'habitation dans les bâtiments mixtes. Les explications fournies par la commission, tenant à la nécessité de distinguer les effets des travaux réalisés sur les différentes parties du bâtiment et au fait qu'un tel certificat est déjà requis par la réglementation applicable, sont de nature à répondre à cette interrogation.

Le Conseil d'État relève toutefois une difficulté nouvelle. Le nouvel article prévoit que les aides peuvent être versées en une ou plusieurs tranches, après la réalisation d'une partie des coûts visés par l'aide. Or, il prévoit également que chaque demande de paiement doit être accompagnée d'un certificat de performance énergétique représentant la situation après la réalisation du projet d'investissement ciblé par l'aide. Une telle exigence paraît difficilement conciliable avec le versement d'acomptes avant l'achèvement complet du projet.

Il conviendrait de préciser que le certificat de performance énergétique représentant la situation après la réalisation du projet est exigé uniquement au moment de la demande de versement finale, ou, à tout le moins, lorsque les travaux permettant d'établir utilement ce certificat sont achevés.

Au paragraphe 3, dernier alinéa, le terme « dûment » est à omettre.

Amendement 11

L'amendement 11 insère un article 11 autonome relatif à l'accès aux registres et au traitement de données dans le cadre de l'instruction des demandes.

Dans son avis initial, le Conseil d'État avait demandé, sous peine d'opposition formelle, la suppression du terme « notamment » dans la disposition énumérant les banques de données accessibles. Il avait également demandé de remplacer les références aux directives européennes par des références aux actes nationaux de transposition.

L'amendement sous examen répond à cette demande, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

À la première phrase de l'article 11, tel qu'amendé, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « peut s'entourer des informations requises » par les termes « peut recueillir les informations requises », plus appropriés dans le contexte de l'accès à des registres et traitements de données.

Amendements 12 à 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État regrette la présentation des amendements sous revue dans la mesure où ceux-ci omettent de préciser de façon exacte par des phrases liminaires les amendements qu'il s'agit d'effectuer au projet de loi initial.

Observation générale

La préposition « via » est un mot de la langue française, qui ne s'écrit pas en caractères italiques.

Amendement 3

À l'article 3, point 3°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « dont moins de » et non pas « dont moins que ». Par ailleurs, il faut écrire « est utilisée » et non pas « sont utilisés ».

À l'article 3, point 10°, dans sa teneur amendée, pour ce qui est de la référence au règlement européen en question, et s'agissant de la première occurrence de la citation de ce dernier dans le texte, il est recommandé d'avoir recours à l'intitulé complet de cet acte, suivi des mots « , tel que modifié », malgré la définition afférente introduite au point 19°.

À l'article 3, point 15°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « le total du bilan annuel ».

À l'article 3, point 19°, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, les mots « sur le fonctionnement de l'Union européenne » sont à supprimer.

Amendement 7

À l'article 7, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, et dans un souci d'harmonisation par rapport au paragraphe 2, deuxième phrase, phrase liminaire, la virgule avant les mots « et contient » est à supprimer.

À l'article 7, paragraphe 2, deuxième phrase, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, et dans un souci d'harmonisation par rapport au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, phrase liminaire, la virgule avant les mots « ainsi que » est à supprimer.

Amendement 8

À l'article 8, première phrase, dans sa teneur amendée, la virgule qui précède les mots « le ministre » est à maintenir.

Amendement 10

À l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, point 2°, dans sa teneur amendée, il convient de se référer au « règlement grand-ducal précité du 9 juin 2021 » à la première occurrence de l'acte visé. Par ailleurs, la virgule après les mots « dans son ensemble » est à omettre.

Amendement 11

À l'article 11, première phrase, dans sa teneur amendée, il est suggéré de remplacer les mots « Le ministre peut s'entourer des informations requises » par les mots « Le ministre peut se prévaloir des informations requises ».

À l'article 11, deuxième phrase, point 1°, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire le mot « registre » avec une lettre initiale majuscule. Cette observation vaut également pour le point 2°.

À l'article 11, deuxième phrase, point 2°, dans sa teneur amendée, il convient de se référer à l'intitulé de citation de l'acte visé.

Amendement 12

À l'article 12, paragraphe 3, deuxième phrase, points 1° et 2°, dans sa teneur amendée, il convient d'insérer le mot « la » avant le mot « loi ».

Amendement 14

À l'article 15, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, les mots « , d'une part, » sont à supprimer, car devenus sans objet.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 17 juillet 2026.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Ben Segalla

Le Président,

s. Marc Thewes