

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.239

N° dossier parl. : 8585

Projet de loi

instituant un 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

Avis du Conseil d'État

(20 janvier 2026)

En vertu de l'arrêté du 18 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 ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 9 et 10 octobre ainsi que 18 novembre 2025.

Considérations générales

La loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un 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, encadre le régime d'aides financières dit « Klimabonus Wunnen ».

Au vu de l'exposé des motifs, la loi en projet « vise à prolonger au-delà du 1^{er} janvier 2026 le régime d'aides financières « Klimabonus Wunnen » pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement, sachant que le régime actuel prend fin le 31 décembre 2025 ». Le Conseil d'État constate cependant que seuls certains avantages du régime « Klimabonus Wunnen » cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2025, et plus particulièrement les relèvements temporaires du plafond de certaines aides. La loi précitée du 23 décembre 2016 a vocation à continuer à produire ses effets pour les investissements et services pour lesquels la facture est établie au plus tard le 31 décembre 2029. La loi en projet devant produire ses effets au 1^{er} janvier 2026, les deux régimes risquent de se recouper, plus particulièrement en ce qui concerne les installations techniques facturées entre le 1^{er} janvier 2026 et le 31 décembre 2029. Le Conseil d'État comprend cependant de l'article 14 de la loi en projet que celui-ci entend exclure le cumul des aides de même nature pour une installation donnée.

Dans la mesure où le texte en projet porte sur des aides qui restent dans leur principe similaires à celles existant déjà, celui-ci n'a pas pour effet

d'« instituer » de telles aides. Ce terme est à supprimer du libellé de l'intitulé ainsi que de l'article 1^{er}, alinéa 2.

À la différence de la loi précitée du 23 décembre 2016, la loi en projet énumère de manière exhaustive les conditions d'éligibilité aux bénéfices des différentes aides ainsi que les conditions de procédure, sans renvoyer à cet effet à un règlement grand-ducal. Cette manière de procéder permet d'éviter les problématiques liées à d'éventuelles insuffisances du cadrage normatif dans une matière réservée à la loi formelle par l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, insuffisances qu'a pu relever le Conseil d'État par le passé lors de l'examen des diverses modifications au règlement grand-ducal d'exécution de la loi précitée du 23 décembre 2016¹. Le Conseil d'État relève toutefois que le dispositif en projet renvoie, à plusieurs endroits, à un règlement grand-ducal pris en exécution d'autres lois afin de définir certains concepts. Il rappelle que, 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 inférieures. Il ne peut dès lors s'accommoder de tels renvois dans une matière réservée à la loi que si la base légale du règlement grand-ducal concerné satisfait elle-même aux exigences de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière réservée à la loi.

Le Conseil d'État rappelle que d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, les éléments essentiels ne sont pas nécessairement à faire figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale. En ce qui concerne les renvois aux règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie pour la définition d'éléments essentiels du régime d'aides, la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, à transposer, pourrait éventuellement fournir un tel cadrage normatif. Force est de constater que ce cadrage n'existe pas à l'heure actuelle.

Le Conseil d'État examinera les dispositions en projet à l'aune des principes qu'il vient d'exposer.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen énumère les conditions applicables aux travaux d'assainissement énergétique durable.

Le paragraphe 5 fixe les modalités du calcul de l'aide en question en fonction de deux paramètres, à savoir le standard de performance énergétique atteint et celui de la qualité écologique des matériaux d'isolation utilisés, évaluée moyennant l'indicateur écologique I_{eco12}. Aux yeux du Conseil

¹ Avis du Conseil d'État n° 60.740 du 1^{er} février 2022, avis du Conseil d'État n° 60.241 du 9 juin 2020.

d'État, l'indicateur écologique en question constitue un élément essentiel du régime d'aides en question. Or, le paragraphe sous revue renvoie pour la détermination de cet élément au « règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 14octies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ». Cependant, la base légale du règlement grand-ducal en question ne fournit pas les éléments essentiels quant à la détermination de l'indicateur écologique en question. Le renvoi en question a pour effet de faire dépendre la définition de l'un des éléments essentiels du régime d'aide d'une norme inférieure. Au vu de ce qui précède et tout en renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au renvoi en question.

Le dispositif renvoie ensuite à plusieurs reprises au règlement grand-ducal pris en exécution de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie pour la définition d'éléments essentiels du régime d'aides. Ainsi en est-il au paragraphe 6 de la définition des surfaces des éléments assainis prises en compte au calcul de la performance énergétique, au paragraphe 9, alinéa 1^{er}, de la valeur spécifique du besoin en chaleur de chauffage du bâtiment, au paragraphe 9, alinéa 2, point 1°, de la définition de la classe d'isolation thermique C, B, A ou A+, et au paragraphe 12 de la définition de la surface de référence énergétique figurant au certificat de performance énergétique. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations générales et s'oppose formellement aux renvois en question.

Article 4

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande de supprimer le renvoi superfétatoire au règlement grand-ducal de délimitation de la zone de protection des eaux, pour viser la « zone de protection d'eau destinée à la consommation humaine au sens de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

Articles 5 à 9

Sans observation.

Article 10

Au paragraphe 6, le Conseil d'État demande de supprimer le renvoi superfétatoire au règlement grand-ducal, pour viser l'« aide financière pour le conseil en énergie visé par la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un 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 ».

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'État relève une incohérence dans l'articulation des paragraphes 5 et 8. Alors que le paragraphe 5 conditionne le bénéfice des aides à l'acquittement des factures, le paragraphe 8, alinéa 2, permet toutefois le virement de l'aide sur le compte bancaire des entreprises ayant réalisé les

travaux. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'articulation entre ces deux paragraphes soit précisée.

Le paragraphe 9 prévoit qu'en cas de vente de l'immeuble, le montant des aides est à faire refléter dans le prix de vente. Cette disposition soulève de nombreuses questions. Comment est-il prévu de s'assurer du respect de l'obligation par les vendeurs de refléter le montant des aides de façon transparente dans le prix de vente ? Une mention spéciale devra-t-elle figurer dans l'acte de vente ? Quelles sont les conséquences en cas de non-respect de cette obligation ? Au vu des questionnements que soulève la disposition sous revue, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour insécurité juridique.

Article 14

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne le non-cumul des aides.

Article 15

Sans observation.

Annexe II

Le point 4°, lettre c), fixe la valeur à atteindre par le résultat du test d'étanchéité à l'air, dont les modalités de réalisation sont précisées par règlement grand-ducal pris en exécution de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Dans la mesure où la valeur d'étanchéité à l'air est fixée par le texte sous revue et que le renvoi à un règlement grand-ducal se borne à viser les modalités de réalisation du test en question, un tel renvoi n'a pas pour effet de faire dépendre le champ d'application de la loi en projet d'une norme inférieure.

Le point 5° conditionne le droit au bonus à la délivrance de certificats énergétiques établis « conformément au règlement grand-ducal pris en exécution de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ». Dans la mesure où le renvoi en question se borne à renvoyer aux modalités d'établissement du certificat de performance énergétique qu'il s'agit de produire, il n'a pas de plus-value normative dans le présent contexte et peut dès lors être supprimé.

Observations d'ordre légitique

Observation générale

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 ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le mot « le » après le mot « ci-après » est à supprimer.

Article 2

Au point 11°, le mot « soit » est à écarter.

Article 3

Au paragraphe 6, première ligne du tableau, les crochets sont à omettre pour écrire « aide spécifique en euros par mètre carré assaini ». Cette observation vaut également pour la note de bas de page n° 2 relative au même tableau.

Au paragraphe 7, point 2°, les formes abrégées introduites par les mots « , ci-après « [...] » » sont à omettre pour être superfétatoires, étant donné qu'elles ne sont pas reprises au reste du dispositif sous avis.

Au paragraphe 11, il y a lieu de renvoyer « aux paragraphes 7 et 8 ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu de renvoyer « au paragraphe 1^{er}, points 2°, 3° et 4° ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « dix ans » en toutes lettres.

Article 6

Au paragraphe 4, alinéa 2, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « en l'absence » en insérant l'article élidé « l' » manquant avant le mot « absence ». Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, phrase liminaire, et l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, phrase liminaire.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'accorder le mot « Seules » au masculin pluriel.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, point 1°, la lettre a) est à terminer par un point-virgule.

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, le renvoi au « point 1° » s'écrit avec un exposant « ^o ».

Au paragraphe 1^{er}, point 3°, lettre a), le mot « frigoriste » s'écrit avec une lettre initiale « f » minuscule.

Article 10

Au paragraphe 8, les mots « ensemble avec » sont à remplacer par le mot « avec ».

Article 11

Il y a lieu d'ajouter un point après l'indication du numéro d'article, pour écrire « **Art. 11.** ».

Article 13

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, est à reformuler comme suit :

« En vue de leur liquidation, les demandes d'aides financières sont introduites après la finalisation des travaux, auprès de l'Administration de l'environnement moyennant un formulaire et des fiches annexes, mis à disposition par l'Administration de l'environnement, qui reprennent les informations nécessaires afin de vérifier l'identité du demandeur et le respect des conditions d'éligibilité de l'aide financière ainsi que de permettre le traitement de la demande et la liquidation de l'aide financière visées par la présente loi. »

Au paragraphe 4, point 2°, la deuxième phrase est à faire figurer sous un point 3° distinct, le point 3° actuel devenant ainsi le point 4°.

Au paragraphe 6, phrase liminaire, les mots « de la présente loi » sont à omettre, car superfétatoires. Par ailleurs, le mot « dans » est à remplacer par le mot « à ».

Au paragraphe 7, alinéa 2, il est signalé que, dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « 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. Par conséquent, les mots « alinéa précédent » sont à remplacer par les mots « alinéa 1^{er} ».

Annexes

À l'annexe II, rubrique « Concernant l'art. 10. Conseil en énergie », point 2°, il y a lieu de renvoyer au « point 5° » et au « point 6 », en faisant suivre le numéro d'un exposant « ° », et en omettant le mot « ci-dessous ».

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

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes