

N° 8597¹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(27.10.2025)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'introduire un nouveau régime d'aides, sous forme de subventions en capital, au bénéfice des entreprises et des particuliers, pour les investissements dans des travaux d'assainissement énergétique de bâtiments fonctionnels (à savoir de bâtiments qui ne sont pas des bâtiments d'habitation¹) dont ils sont propriétaires. Ce régime d'aides relève du régime *de minimis*.

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'introduction d'une aide temporaire pour la rénovation énergétique des bâtiments fonctionnels, y compris les études préalables aux travaux.
- Elle regrette toutefois fortement l'exclusion, de fait, des entreprises non-propriétaires de leurs locaux, en particulier les micros et petites entreprises.
- La Chambre de Commerce craint que les définitions d'« investissement », d'« actif corporel » et d'« assainissement énergétique » soient en certains points incompatibles, et engendrent une insécurité juridique.
- Elle demande des clarifications concernant le certificat de performance énergétique post-travaux.
- Enfin, elle recommande d'introduire un délai maximum dans lequel le versement effectif de la subvention par le ministre doit intervenir.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

*

CONTEXTE

Dans le cadre de l'objectif de l'Union européenne d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, la directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique (ci-après la « directive EED ») et la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments (ci-après la « directive EPBD ») prévoient un certain nombre de mesures afin d'y contribuer. En particulier, la directive EPBD introduit des échéances pour l'entrée en vigueur de nouveaux standards minimums de performance énergétique, en son article 9, point 1 :

¹ Définition donnée selon l'article 3, point 4, du règlement grand-ducal du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments, pris en exécution de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'Energie. En effet, le Projet sous avis définit un « bâtiment fonctionnel » comme étant « un bâtiment fonctionnel au sens de l'article 7, point 2, de la loi précitée du 5 août 1993 et ses règlements d'exécution ».

- à partir de 2030, tous les bâtiments existants non résidentiels (dits « fonctionnels ») devront être plus performants que les 16% de bâtiments existants non résidentiels les moins performants (donc les plus énergivores) au 1^{er} janvier 2020 ;
- à compter de 2033, tous les bâtiments existants non résidentiels devront être plus performants que les 26% de bâtiments existants non résidentiels les moins performants au 1^{er} janvier 2020.

En outre, à compter de 2030, tous les bâtiments neufs devront être à émission nulle (dès 2028 pour les bâtiments neufs publics).

La mesure numéro 304 du Plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC) fixe cette future obligation de rénovation (i.e. assainissement) énergétique pour les bâtiments fonctionnels. Ces obligations seront transposées en droit national via la future loi relative à l'efficacité énergétique.

Comme rappelé par l'exposé des motifs, selon l'accord de coalition 2023-2028 « *Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerker* », « *les objectifs à moyen terme [pour les bâtiments fonctionnels] seront réalisés par des incitatifs à court terme* » avant l'entrée en vigueur des futurs standards minimums de performance énergétique en 2030. Durant cette phase dite « volontaire » donc, le Projet sous avis vise à inciter les propriétaires à rénover leurs bâtiments non résidentiels, via l'introduction d'un nouveau régime d'aides qui sera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2029.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Concernant les modalités du régime d'aides

Le Projet introduit des aides pour des investissements dans des travaux d'assainissement énergétique de bâtiments fonctionnels (à savoir de « *bâtiments qui ne sont pas des bâtiments d'habitation* »¹).

Selon l'article 1^{er}, ledit régime d'aides est **destiné aux personnes physiques et morales, qui sont propriétaires d'un bâtiment fonctionnel**.

Le montant de **l'investissement dans des actifs corporels² doit être d'au moins 25.000 euros** hors TVA, et le régime d'aides est soumis au régime de minimis (donc **le montant brut de l'aide est plafonné à 300.000 euros par demandeur**). En cas de copropriété, l'aide est répartie selon la quote-part en millièmes.

L'aide est éligible pour les travaux d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment fonctionnel. Les **mesures d'assainissement énergétique éligibles (coûts admissibles)** sont, selon la définition d'« assainissement énergétique » à l'article 3, paragraphe 5, du Projet, les suivantes :

- 1) Isolation thermique de l'enveloppe complète du bâtiment ou de certains éléments (murs, toiture, planchers, ...).
- 2) Installation d'une ventilation mécanique contrôlée (VMC) avec récupération de chaleur.
- 3) Installation d'une pompe à chaleur.
- 4) Mise en place d'installations périphériques (p.ex. alimentation, échangeurs, radiateurs, insonorisation, recyclage d'un réservoir de fioul, etc.).
- 5) Réalisation d'un certificat de performance énergétique (CPE)³.
- 6) Réalisation d'une étude de faisabilité ou recours à un conseil en énergie pour identifier et établir un concept d'assainissement.

Le **taux d'intensité de l'aide⁴** s'applique aux coûts admissibles décrits au paragraphe précédent, et se déclinent, **dans la limite de 300.000 euros par entreprise**, comme suit⁵ :

- 50% pour les micros et petites entreprises, et les personnes physiques,

2 « [...] *faisant partie exclusivement du bâtiment fonctionnel dont le demandeur propriétaire est le bénéficiaire de l'aide, lorsqu'ils ont pour effet d'améliorer la performance énergétique du bâtiment* [...] » (article 4, paragraphe 2, point 1)

3 « *en vue d'un assainissement énergétique ou dans le cadre d'un assainissement énergétique* »

4 Selon l'article 3, point 14 du Projet, **l'intensité de l'aide** correspond au montant brut de l'aide exprimé en pourcentage des coûts admissibles d'un projet d'assainissement énergétique d'un bâtiment fonctionnel, avant impôts ou autres prélèvements.

5 Étant donné que la règle de minimis s'applique au présent régime d'aides.

- 40% pour les moyennes entreprises,
- 30% pour les grandes entreprises.

A noter que selon l'article 7, paragraphe 1, du Projet, toutes les demandes d'aides supérieures à 100.000 euros seront examinées par une commission consultative.

De manière générale, la Chambre de Commerce salue l'introduction d'un tel régime d'aide. Lors de ses différentes prises de position émises dans le cadre de l'élaboration du PNEC, elle avait en effet revendiqué l'introduction, dans un premier temps, d'une approche volontariste de rénovation des bâtiments fonctionnels, avant l'entrée en vigueur de l'obligation de rénovation à partir de 2030. Une telle obligation engendrera en effet des coûts difficiles à supporter pour beaucoup d'entreprises, en particulier les microentreprises et les PME. En outre, la Chambre de Commerce craignait qu'une obligation de rénovation non assortie d'un accompagnement (technique et financier) ne freine tout simplement la progression de la rénovation des bâtiments fonctionnels.

Elle souhaite toutefois soulever un certain nombre de points quant aux modalités précédemment décrites.

Premièrement, la Chambre de Commerce se demande si la définition de « bâtiments fonctionnels » n'est pas trop large, dans le sens où il semble subsister une ambiguïté sur l'ensemble des bâtiments réellement visés. Il ne serait en effet pas efficace d'obliger la rénovation de bâtiments non chauffés, tels que des halls industriels, bien que ceux-ci ne soient *a priori* pas visés.

Deuxièmement, la Chambre de Commerce rappelle que de nombreuses entreprises, en particulier des micros et petites entreprises, ne sont pas propriétaires des bâtiments dans lesquels elles exercent leur activité. Un certain nombre d'entre elles sont bien prêtes à effectuer certains travaux de rénovation, toutefois bien souvent pour un montant inférieur à 25.000 euros. Ces entreprises se retrouvent de fait doublement exclues du présent régime d'aides et ne peuvent donc pas non plus bénéficier des implications positives sur les coûts énergétiques *in fine* qu'engendrent de tels travaux d'assainissement énergétique, si le propriétaire du bâtiment ne souhaite pas ou ne peut pas effectuer de travaux. La Chambre de Commerce regrette fortement cette exclusion allant à l'encontre des ambitions visées par le Plan social pour le climat, en cours de finalisation.

Troisièmement, la Chambre de Commerce salue l'inclusion, parmi les coûts éligibles au régime d'aides, de la réalisation d'une étude de faisabilité ou le recours à un conseil en énergie pour identifier et établir un concept d'assainissement. Cette disposition s'inscrit dans la continuité du projet de loi n°8386 ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat⁶, lequel prévoit également des subventions pour la réalisation d'études directement liées aux investissements soutenus par ladite loi, notamment les investissements dans les infrastructures énergétiques et de décarbonation.

Ces études, dont le coût peut s'avérer substantiel, constituent une étape préalable indispensable à toute démarche d'assainissement d'envergure. La Chambre de Commerce estime qu'il est indispensable, pour tout propriétaire d'un bâtiment fonctionnel, de procéder à un audit énergétique ainsi qu'à des études de faisabilité de travaux approfondies avant d'engager des travaux d'assainissement d'envergure. Ces études permettent notamment d'anticiper le niveau de performance énergétique susceptible d'être atteint à l'issue des travaux, critère déterminant pour l'octroi de l'aide.

Néanmoins, elle estime aussi que la rédaction de l'article 4 du Projet, concernant les « investissements dans des travaux d'assainissement énergétique » prête à confusion, dans la mesure où il n'est fait mention que d'investissements dans des travaux d'assainissement énergétique. Il faudrait ainsi comprendre que des « travaux » comprennent aussi les études préalables à ces derniers, alors même que des « investissements » sont définis à l'article 3, paragraphe 15, comme étant des « *investissements dans des actifs corporels* », eux-mêmes définis au paragraphe 3 du même article comme « *consistant en des bâtiments fonctionnels existants qui tombent sous le champ d'application des exigences en matière de performance énergétique [...]* ».

Ainsi, les définitions d'« investissement », d'« actif corporel » et d'« assainissement énergétique » semblent en certains points incompatibles, et la Chambre de Commerce craint la présence d'une insécurité juridique dans le texte du Projet, qu'il s'agirait de rectifier.

⁶ Lien vers le projet de loi n°8386 sur le site de la Chambre des Députés.

Concernant les conditions de performance énergétique à atteindre après travaux

Deux cas sont à distinguer selon la performance initiale du bâtiment fonctionnel, tels que décrits à l'article 3, paragraphe 5.

- 1) Si initialement le bâtiment n'atteint pas la classe E (ou atteint au plus 150% pour l'indice de consommation en chaleur) selon un CPE établi suivant le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments, le bâtiment fonctionnel devra atteindre au minimum la classe E.
- 2) Si initialement le bâtiment est en classe E ou meilleure (ou atteint plus de 150% pour l'indice de consommation en chaleur) selon un CPE, le bâtiment fonctionnel devra atteindre au minimum la classe D, respectivement s'améliorer d'au moins une classe.

La conformité aux exigences devra être certifiée par un expert indépendant agréé ou habilité, tel qu'un architecte ou ingénieur-conseil (loi du 13 décembre 1989), une personne agréée selon le règlement du 10 février 1999, ou tout autre expert dont l'agrément couvre le domaine concerné. En effet, le **certificat de performance énergétique post-travaux est obligatoire** en cas de modification ou transformation substantielle du bâtiment, conformément à la loi du 5 août 1993 et au règlement du 9 juin 2021.

La Chambre de Commerce se demande si la réalisation d'un certificat de performance énergétique post-travaux est couvert par le présent régime d'aides, étant donné qu'il est, comme précité, « obligatoire en cas de modification ou transformation substantielle du bâtiment ». Ce point ne semble pas clair à la lecture du Projet.

Concernant les délais de traitement des demandes et de paiement, et le versement de la subvention

Concernant les **délais de traitement**, l'article 8 du Projet prévoit que le ministre ayant l'économie (ci-après le « ministre ») dans ses attributions « *accuse réception du dossier de demande [...] endéans les 15 jours à compter de sa réception et informe le demandeur de tout document manquant. L'accusé de réception indique les délais de traitement du dossier [à savoir qu'une décision sera prise par le ministre au plus tard 3 mois après réception du dossier complet, prorogeable de 3 mois en cas de complexité accrue du dossier] et comporte l'information que l'absence de décision dans le délai imparti vaut accord tacite [...].* »⁷

La Chambre de Commerce salue l'application du principe de « silence vaut accord ». Elle recommande toutefois de préciser à l'article 8, paragraphe 3, qu'en cas de prorogation, la « complexité accrue » du dossier devra être dûment justifiée par le ministre.

Enfin, selon les articles 9 et 10 du Projet, la demande de versement de l'aide devra se faire au plus tard 1 an après la fin initialement prévue des travaux, et le demandeur devra en faire la demande via une plateforme numérique sécurisée de l'État, sous peine de forclusion. Avant la date de fin des travaux initialement prévue, le demandeur pourra toutefois demander jusqu'à un an supplémentaire pour terminer les travaux, si et seulement si ces derniers ont été retardés pour des raisons indépendantes du demandeur, ce que la Chambre de Commerce salue.

La Chambre de Commerce recommande d'introduire une disposition précisant le délai maximal dans lequel le versement effectif de la subvention par le ministre doit intervenir. Une telle précision permettrait d'apporter la prévisibilité nécessaire aux bénéficiaires, notamment dans le cadre de démarches de financement auprès d'établissements bancaires ou financiers. En effet, la certitude quant au calendrier de décaissement de l'aide constitue un élément déterminant dans l'évaluation de la solvabilité du projet et dans la négociation des conditions de crédit.

À cet égard, la Chambre de Commerce suggère que ce délai soit clairement défini dans le Projet, et qu'il soit raisonnable au regard des impératifs administratifs, tout en garantissant une sécurité juridique suffisante pour les demandeurs.

⁷ Passages soulignés par la Chambre de Commerce

Concernant la fiche financière du Projet

Selon la fiche financière du Projet, l'impact pluriannuel total sur le budget de l'État s'élèverait à **36,5 millions d'euros sur 4 ans**, répartis comme suit :



Il est précisé que l'estimation financière pluriannuelle repose sur les hypothèses retenues en 2023 par le STATEC dans le cadre de la modélisation de la mise à jour du PNEC, notamment le nombre et la surface des bâtiments fonctionnels, et intègre un taux moyen d'intensité de l'aide étatique de 35%, applicable aux travaux d'assainissement énergétique visés par le Projet.

La Chambre de Commerce regrette que le détail du calcul n'ait pas été fourni.

Toujours selon la fiche financière, le budget prévisionnel repose sur le principe que l'aide est accordée à chaque propriétaire (demandeur individuel). Cela signifie que, dans le cas d'un bâtiment en copropriété, chaque copropriétaire peut déposer une demande distincte, ce qui peut conduire à un montant total d'aide relativement élevé pour l'ensemble du bâtiment.

Cependant, selon la fiche financière, ce montant reste raisonnablement encadré grâce à deux mécanismes :

- 1) Le taux d'intensité de l'aide (fixé en moyenne à 35%), qui détermine la proportion des coûts éligibles couverts par l'aide ;
- 2) la règle de minimis⁸, qui limite de fait le montant maximal de l'aide par demandeur à 300.000 euros sur 3 ans.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

⁸ Le montant maximal de l'aide qu'un propriétaire (demandeur) peut recevoir au titre de la **règle de minimis** est fixé à **300.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux consécutifs**. Cette limite s'applique à l'ensemble des aides publiques relevant de ce régime. A noter que ce plafond s'applique à l'ensemble des entités juridiques contrôlées par le même groupe (maison-mère et filiales).

