

Projet de loi

portant introduction d'une certification de la durabilité des logements et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Avis du Conseil d'État

(15 novembre 2016)

Par dépêche du 29 juillet 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique élaboré par le ministre du Logement.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre de commerce ainsi que de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 28 octobre 2016.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis s'insère dans le paquet « *Klimabank an nohaltegt Wunnen* » qui comprend en tout quatre projets de loi et quatre projets de règlement grand-ducal par lesquels la construction durable et l'assainissement énergétique des logements, ainsi que leur promotion, sont réformés¹. Il entend introduire à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement des dispositions instaurant une aide financière au bénéfice du propriétaire pour l'établissement d'un certificat de durabilité d'un logement créé à la même occasion. Le projet fournit, en outre, la base légale pour un règlement grand-ducal précisant les critères

¹ Outre le projet de loi sous avis, le paquet « *Klimabank an nohaltegt Wunnen* » comprend les dossiers suivants :

1. Projet de règlement grand-ducal relatif à la certification de la durabilité des logements (n° CE : 51.776)
2. Projet de loi 1) 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 2) modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (dossier parl. n° 7046)
3. Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution de la 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 (n° CE : 51.778)
4. Projet de loi concernant la collecte et la saisie des dossiers d'aides relatives au logement (dossier parl. n° 7054)
5. Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution de la loi concernant la collecte et la saisie des dossiers d'aides relatives au logement (n° CE : 51.780)
6. Projet de loi relative à un régime d'aides à des prêts climatiques (dossier parl. n° 7055)
7. Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution de la loi relative à un régime d'aides à des prêts climatiques (n° CE : 51.782)

détaillés selon lesquels le certificat de durabilité est calculé dans six catégories de critères fixées par le projet de loi, la procédure de l'établissement du certificat ainsi que la procédure de demande de l'aide financière pour l'établissement du certificat. À cet égard, le Conseil d'État constate que l'aide financière pour l'établissement d'un certificat de durabilité constitue une charge grevant le budget de l'État sur plus d'une année et relève dès lors d'une matière réservée à la loi de par l'article 99(5) de la Constitution.

La certification de durabilité des logements, dénommée « *Lëtzebuenger Nohaltegkeets-Zertifikat fir Wunnegebaier (LENOZ)* », est facultative, mais peut, d'après les auteurs, « servir de guide au cours de l'élaboration des projets de logement et permettra aux architectes, promoteurs et maîtres d'ouvrage d'évaluer l'incidence d'un choix précis sur la durabilité du logement considéré ».

La certification LENOZ est également à la base des critères d'éligibilité pour le régime d'aides financières « *PRIME House* ». L'allocation des aides financières pour de nouvelles constructions, pour l'assainissement énergétique de logements existants et pour l'installation de systèmes valorisant les sources d'énergie renouvelables sera liée à l'obtention d'un pourcentage minimal des points réalisables pour une sélection de critères de durabilité du certificat LENOZ. Les personnes qui comptent demander une de ces aides doivent dès lors disposer d'un certificat LENOZ.

Examen des articles

Article 1^{er}

Par l'article 1^{er} du projet sous avis, il est inséré un nouvel article 14octies dans la loi précitée du 25 février 1979. Le paragraphe 1^{er} de l'article à créer institue une aide de 1.500 euros pour l'établissement d'un certificat de durabilité d'un logement sis dans une maison unifamiliale et de 750 euros pour un logement sis dans un immeuble collectif. Le paragraphe 2 précise les six catégories de critères du certificat de durabilité du logement.

Les intitulés des six catégories proposées au paragraphe 2 sont incompréhensibles. En effet, que faut-il entendre par une catégorie de critères portant sur la « société » ou sur « l'implantation », voire « l'économie » du logement ? Le Conseil d'État demande dès lors de rendre l'énumération des catégories plus précise ; il y revient lors de l'examen du paragraphe 5.

Le paragraphe 3 précise les qualités requises dans le chef des personnes autorisées à établir le certificat de durabilité et prévoit à cet égard qu'il peut s'agir soit d'un architecte ou d'un ingénieur-conseil, au sens de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, soit d'une personne agréée en vertu du règlement grand-ducal modifié du 10 février 1999 relatif à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de contrôle dans le domaine de l'énergie – règlement grand-ducal pris en exécution de loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie –, soit d'un

conseiller en énergie au sens de l'article 6 du 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 et dont le Conseil d'État a également été saisi (dossier parl. n° 7046)².

En premier lieu, le Conseil d'État se doit de rappeler que la hiérarchie des normes interdit dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures. De la sorte, il doit s'opposer formellement au renvoi dans le texte du projet de loi sous revue au règlement grand-ducal précité du 10 février 1999. En second lieu, le Conseil d'État note que l'article 6 du projet de loi n° 7046 précité prévoit que le « conseiller en énergie doit être une personne agréée au titre de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales, privées ou publiques, autres que l'État, pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement ». Le Conseil d'État suggère dès lors de se référer au paragraphe sous examen directement à la loi précitée du 21 avril 1993.

Le paragraphe 3 de l'article 1^{er} en projet se lira dès lors comme suit :

« (3) Le certificat est établi par un architecte ou un ingénieur-conseil au sens de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, par des personnes agréées en vertu de l'article 11*bis* de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie et du règlement grand-ducal pris en son exécution, ou par un conseiller en énergie au sens de loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement. »

Le paragraphe 5 prévoit un règlement grand-ducal pour fixer, en premier lieu, les critères de durabilité d'un logement, la pondération de ces critères de durabilité et la méthode de leur calcul, en deuxième lieu, la procédure de l'établissement, la validité et la disposition du certificat de durabilité des logements et ses annexes et, en troisième lieu, la procédure de demande de l'aide financière pour l'établissement d'un certificat de durabilité d'un logement et le contenu du dossier demandé.

Même si le résultat du calcul s'appliquant aux critères de durabilité n'a aucun impact ni sur l'éligibilité ni sur le montant de l'aide financière pour l'établissement du certificat, le Conseil d'État est d'avis que les critères selon lesquels le résultat du certificat de durabilité est calculé relèvent d'une matière réservée à la loi de par l'article 99(5) de la Constitution en ce sens que le résultat du calcul détermine l'éligibilité des demandes pour certaines aides financières grevant le budget de l'État sur plus d'une année, aides qui sont introduites dans le contexte de l'assainissement énergétique de logements existants et de la construction de logements durables nouveaux (cf. le projet de loi précité, dossier parl. n° 7046). Il en est de même pour la procédure de l'établissement, la validité et la disposition du certificat de durabilité et pour la procédure de demande de l'aide financière pour l'établissement d'un certificat de durabilité.

² Projet de loi 1) 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 2) modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

D'après l'article 32(3) de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d] ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

La volonté du Constituant, telle qu'elle ressort du rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, a été de sauvegarder « les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif » et d'exclure l'adoption de « simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ». Par contre, dès lors que dans une matière réservée à la loi, « les principes et les points essentiels (restent) du domaine de la loi », « les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails » peuvent être « du domaine du pouvoir réglementaire »³. À cet effet, l'article 32(3) de la Constitution exige le renvoi au règlement grand-ducal par « une disposition légale particulière ». Il requiert encore que cette disposition « fixe l'objectif des mesures » qu'il qualifie « d'exécution ».

Si le Conseil d'État applique ces critères, il relève que le texte sous examen constitue une disposition légale particulière qui renvoie à un règlement grand-ducal. Cette disposition légale détermine trois objectifs de la mesure réglementaire à savoir la fixation des critères de durabilité d'un logement, la pondération de ces critères et la méthode de calcul de ces critères, la fixation de la procédure de l'établissement du certificat de durabilité et de ses annexes ainsi que la fixation de la procédure de demande de l'aide financière pour l'établissement d'un certificat de durabilité d'un logement.

³ Doc. parl. n° 6894⁴

Point V : Travaux en commission

« La commission estime que sa proposition de texte, prévoyant que la loi ne doit plus obligatoirement fixer les conditions et les modalités auxquelles sont soumis les règlements et arrêtés d'exécution dans les matières réservées à la loi constitue un changement majeur par rapport au texte en vigueur. Il suffira qu'elle indique l'objectif assigné aux mesures d'exécution. Le pouvoir législatif peut, mais ne doit pas assortir les mesures d'exécution prises par le Grand-Duc de conditions dans le texte même de la loi.

Ainsi, se trouvent sauvegardées les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif. De simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ne satisfont pas aux exigences fixées par la Constitution.

Par contre, il est admis et même souhaité que si les points essentiels et les principes sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, soient du domaine du pouvoir réglementaire.

Le régime préconisé essaie de concilier la nécessité de débattre publiquement des éléments essentiels avec la volonté de régler de façon efficace et flexible les mesures d'exécution. »

Point VI : Commentaire de l'article unique

« ... la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision, qui n'a d'ailleurs pas été fondamentalement critiqué par le Conseil d'État, dans sa teneur initiale. La formulation retenue permet d'éviter de vider la réserve de la loi de toute signification, tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. Il suffira que le législateur fixe l'objectif assigné au pouvoir réglementaire, sans prévoir nécessairement des conditions générales ou particulières dans la loi. Le texte proposé par la commission devrait dès lors permettre à renouer avec l'interprétation jurisprudentielle précitée de 2007. »

Se pose la question de savoir si la loi contient les principes et les points essentiels cadrant la mesure d'exécution visant à fixer les critères de durabilité, la pondération des critères de durabilité et la méthode de calcul des critères de durabilité d'un logement. Le Conseil d'État note, d'abord, que la loi en projet ne contient qu'une indication sommaire de la nature des critères qui, selon le paragraphe 2, sont regroupés en six catégories. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande dès lors que les catégories de critères soient précisées dans le projet de texte sous avis. Il invite les auteurs à s'inspirer à cet effet du libellé des articles 1 à 6 du projet de règlement précité (n° CE : 51.776) tout en remplaçant la notion de « thème », prévue à l'annexe dudit projet de règlement grand-ducal par celle de « sous-catégorie » étant donné que le terme « thème », manifestement traduit du terme allemand «Thema » a une autre signification en français. Le paragraphe 2 pourrait dès lors être libellé de la façon suivante :

«(2) Le certificat contient une évaluation de durabilité du logement selon des critères regroupés en sous-catégories, elles-mêmes regroupées en six catégories.

La catégorie relative à l'implantation géographique du logement comporte des critères évalués en fonction des sous-catégories :

1. Commune dans laquelle est sis le logement ;
2. Intégration du logement dans le concept urbain ;
3. Utilisation des surfaces constructibles et espaces verts publics ;
4. Raccordement au réseau routier ;
5. Accessibilité aux infrastructures sociales ;
6. Ensoleillement ;
7. Qualités du site sur lequel se trouve le logement.

La catégorie relative aux aspects sociaux du logement comporte des critères évalués en fonction des sous-catégories :

1. Disponibilité de fonctions sociales au sein des immeubles collectifs ;
2. Utilisation du sol.

La catégorie relative à l'économie du logement comporte un critère évalué en fonction de la consommation d'énergie du logement.

La catégorie relative à l'écologie du logement comporte des critères évalués en fonction des sous-catégories :

1. Évaluation environnementale des matériaux de construction ;
2. Besoin en énergie primaire au cours du cycle de vie du logement ;
3. Évaluation de la ressource du bois ;
4. Besoin en eau potable et de la quantité d'eau usée ;
5. Utilisation d'énergie renouvelable ;
6. Autoconsommation électrique ;
7. Consommation économe en énergie des appareils électroménagers ;
8. Plantation et intégration de facteurs naturels ;
9. Revitalisation de bâtiments existants.

La catégorie relative au bâtiment et aux installations techniques du logement comporte des critères évalués en fonction des sous-catégories :

1. Isolation acoustique ;
2. Hygrothermie du bâtiment ;

3. Étanchéité à l'air du bâtiment ;
4. Facilité du nettoyage et de l'entretien du bâtiment ;
5. Mise en œuvre de la construction ;
6. Planification intégrale des immeubles collectifs ;
7. Mise en service et documentation des installations techniques ;
8. Montage et capacité de démontage.

La catégorie relative à la fonctionnalité du logement comporte des critères évalués en fonction des sous-catégories :

1. Aspects fonctionnels ;
2. Sécurité ;
3. Conception universelle ;
4. Réglage des installations techniques ;
5. Confort visuel ;
6. Confort thermique en hiver ;
7. Confort thermique en été ;
8. Santé et qualité de l'air intérieur ;
9. Équipement limitant la pollution électromagnétique ;
10. État de la construction existante. »

Pour ce qui est du libellé du premier point du paragraphe 5, le Conseil d'État considère que le terme « éléments » est surabondant et qu'il suffit d'écrire que le règlement grand-ducal fixe les critères de durabilité. En outre, il y a lieu de préciser que les critères sont regroupés en sous-catégories, elles-mêmes regroupées en catégories, étant donné que la pondération finale des critères ne dépend pas uniquement du nombre de points qui sont spécifiquement attribués aux critères, mais également du nombre de critères regroupés au sein d'une sous-catégorie et du nombre de sous-catégories regroupées au sein d'une catégorie. Finalement, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « calcul » par celui de « évaluation » étant donné que certains critères ne nécessitent pas de calcul pour évaluer leur respect.

Partant le Conseil d'État propose de libeller le premier point du paragraphe 5 de la façon suivante :

« 1. les critères de durabilité d'un logement, la pondération de ces critères regroupés en sous-catégories, elles-mêmes regroupées en catégories, et les méthodes d'évaluation de ces mêmes critères ; ».

Ensuite, le Conseil d'État constate que la disposition légale en projet peut parfaitement renvoyer à un règlement grand-ducal pour la procédure de l'établissement, la validité et la disposition du certificat de durabilité et de ses annexes, s'agissant de règles purement procédurales.

Finalement, pour la question de savoir si le règlement ayant pour objet de fixer le cadre de la demande de l'aide financière pour l'établissement d'un certificat de durabilité d'un logement et le contenu du dossier demandé constitue une mesure d'exécution, le Conseil d'État est d'avis que le projet sous avis fixe de façon suffisante les critères d'admissibilité au paragraphe 3 et le montant de l'aide financière au paragraphe 1^{er}.

Article 2

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Le Conseil d'État propose de formuler l'article 1^{er} du projet de loi comme suit :

« **Art. 1^{er}**. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement 11 est modifiée comme suit :

1. À la suite du chapitre *2quinquies* est inséré un nouveau chapitre *2sexies* libellé comme suit :

« Chapitre *2sexies*. — Certification de la durabilité des logements ».

2. Un article *14octies* nouveau, figurant sous le chapitre *2sexies* prend la teneur suivante :

« Art. *14octies*. (...) ».

Au paragraphe 3 de l'article *14octies* en projet, il y a lieu de préciser que le règlement grand-ducal de 1999 a été modifié. Il y a lieu d'écrire correctement : « règlement grand-ducal modifié du 10 février 1999 relatif à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de contrôle dans le domaine de l'énergie ».

Au paragraphe 5, point 3, il convient d'écrire « du dossier demandé » et non « du dossier demande ».

Article 2

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes