

Projet de règlement grand-ducal relatif à la certification de la durabilité des logements

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 règlement grand-ducal sous rubrique élaboré par le ministre du Logement.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière ; était en outre joint un projet de règlement ministériel relatif à la certification de la durabilité des logements.

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 règlement grand-ducal sous avis s'insère dans le paquet « *Klimabank an nohaltegt Wunnen* » qui comprend 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 a pour objet de préciser les catégories des critères et la procédure d'établissement du certificat de durabilité des logements – « *Lëtzebuenger Nohaltegkeets-Zertifikat fir Wunnegebaier (LENOZ)* » – ainsi que la procédure de l'aide financière que les propriétaires peuvent

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

1. 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 (dossier parl. n° 7053)
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)

demander en vertu de l'article 14^{octies} en projet de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement².

La certification s'élabore en fonction des résultats obtenus selon cent quarante-trois critères, répartis sur trente-sept « thèmes » dans six catégories. Les catégories fixées dans le projet de loi n° 7053 précité se rapportent à l'implantation géographique du logement, aux fonctions sociétales, aux coûts en énergie, à l'écologie, à la construction du bâtiment et ses installations techniques et à la fonctionnalité.

Pour le détail de la méthode d'évaluation des différents critères, il est renvoyé à l'annexe technique du règlement, qui dans les documents remis au Conseil d'État est intitulée « Annexe de l'avant-projet de règlement grand-ducal relatif à la certification de la durabilité des logements ». Pour les besoins de l'examen du projet, le Conseil d'État a considéré qu'il s'agit également de l'annexe du projet de règlement grand-ducal.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 6

Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition à l'égard de l'article 14^{octies}, paragraphe 2, que l'article 1^{er} du 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 (dossier parl. n° 7053) est appelé à introduire, il y a lieu de remplacer les articles 1^{er} à 6 par le libellé suivant :

« **Art. 1^{er}. Critères du certificat de durabilité des logements**

Sont déterminés :

1. aux chapitres 1.1 à 1.7 de l'annexe, les critères de la catégorie relative à l'implantation géographique du logement ;
2. aux chapitres 2.1 à 2.2 de l'annexe, les critères de la catégorie relative aux aspects sociaux du logement ;
3. au chapitre 3.1 de l'annexe, le critère de la catégorie relative à l'économie du logement ;
4. aux chapitres 4.1 à 4.9 de l'annexe, les critères de la catégorie relative à l'écologie du logement ;
5. aux chapitres 5.1 à 5.8 de l'annexe, les critères de la catégorie relative au bâtiment et aux installations techniques du logement ;
6. aux chapitres 6.1 à 6.10 de l'annexe, les critères de la catégorie relative à la fonctionnalité du logement. »

Partant, les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 7 (2 selon le Conseil d'État)

L'article sous avis prévoit au paragraphe 3 que le ministre ayant le Logement dans ses attributions peut arrêter les indicateurs de l'évaluation environnementale. L'octroi du pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution est certes possible dans des cas précis, essentiellement pour définir des normes

² 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 (dossier parl. n° 7053)

d'ordre technique. Or, dans une matière réservée à la loi formelle, toute subdélégation de la part du Grand-Duc aux membres du Gouvernement à l'effet de réglementer des questions que le législateur, par une disposition précise, entend voir régler par la voie d'un règlement grand-ducal est exclue³. La disposition du paragraphe 3, selon laquelle le ministre arrête les indicateurs de l'évaluation environnementale I_{env} et du besoin en énergie primaire I_{prim} des matériaux de construction, risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État propose par conséquent de reprendre les indicateurs en question, qui figurent actuellement au projet de règlement ministériel joint au dossier soumis au Conseil d'État, dans une annexe du règlement grand-ducal en projet.

En outre, le Conseil d'État demande soit de préciser, soit de supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 3. Tel qu'il est libellé, il est incompréhensible et n'a dès lors pas de valeur normative. En effet, que faut-il entendre par « la disposition des documents » ? Est-ce que les auteurs font référence à une mise à disposition de ces documents ou au modèle du certificat auquel les experts doivent avoir recours pour établir ce dernier ?

Étant donné que l'idée d'encourager les personnes qui établissent des certificats de durabilité de participer à une formation – fût-elle organisée par le ministre – n'a pas de valeur normative, mais tout en reconnaissant l'utilité d'une telle formation sans qu'elle puisse être obligatoire, le Conseil d'État demande de libeller la première phrase du paragraphe 4 de la façon suivante :

« Le ministre organise une formation spécifique à destination des personnes qui établissent des certificats de durabilité. »

Article 8 (3 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État est à se demander pourquoi un propriétaire qui est détenteur d'un certificat valide pour l'établissement duquel il a bénéficié de l'aide financière, n'est pas obligé d'en informer un acheteur ou locataire intéressé. Tel que le paragraphe 1^{er} est libellé, l'acheteur ou le locataire intéressé est certes en droit de consulter le certificat, mais il n'est pas nécessairement informé de l'existence de celui-ci.

Article 9 (4 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 10 (5 selon le Conseil d'État)

Le libellé de l'article sous avis appelle une série d'observations. En premier lieu, le Conseil d'État est d'avis que la possibilité d'un contrôle des certificats de durabilité de logements introduite au paragraphe 1^{er} dans le chef du ministre fait partie intégrante des obligations qui découlent de sa mission d'exécution des lois. Il n'est en outre pas nécessaire de préciser dans le règlement grand-ducal comment ce contrôle doit être exécuté.

³ Art. 76, alinéa 2, de la Constitution : « Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. » ; Avis du Conseil d'État du 19 février 2002 sur la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. n° 4754², p. 13).

Si toutefois les auteurs entendent maintenir les dispositions relatives au contrôle, le Conseil d'État est à se demander en quoi se distinguent les approches décrites sous les points a) et b). Quant à l'approche décrite au point c), elle se distingue des deux précédentes uniquement par la possibilité supplémentaire d'un examen sur place afin de vérifier la concordance des données fournies et par le fait que la vérification porte dans ce cas sur toutes les données. Si l'examen sur place n'est pas possible, l'approche ne présente plus aucune spécificité par rapport aux approches décrites sous a) et b), étant donné qu'une vérification dont l'envergure n'est pas précisée peut aussi bien être partielle que complète. Finalement, les trois approches proposées peuvent se résumer en un seul libellé.

Enfin, tel qu'il est libellé, le paragraphe 3 n'a aucune plus-value normative, le ministre pouvant informer ses collègues des résultats de la vérification sans que ceci ne soit prévu au projet de règlement grand-ducal. Cependant, le Conseil d'État est d'avis que les ministres ayant respectivement l'Économie et l'Environnement dans leurs attributions, devraient dans tous les cas être informés des résultats de la vérification, étant donné qu'ils sont en charge de mettre en œuvre différents volets du programme « *PRIME House* » qui dépendent de la qualité de la certification.

Partant, si les auteurs entendent maintenir l'article sous examen, le Conseil d'État propose de le libeller de la façon suivante :

« Art. 5. Contrôle

Le ministre sélectionne, parmi les certificats de durabilité établis au cours d'une année donnée, un échantillon d'une taille permettant d'obtenir des résultats statistiquement significatifs et les soumet à une vérification de validité pouvant porter sur les données du logement employées pour établir le certificat de durabilité, sur les résultats figurant dans le certificat de durabilité et pouvant comporter un examen sur place du bâtiment, afin de vérifier la concordance entre les informations fournies dans le certificat de durabilité et le logement certifié.

Le ministre informe le ministre ayant l'Économie et le ministre ayant l'Environnement dans leur attribution du résultat de cette vérification. »

Article 11 (6 selon le Conseil d'État)

S'il reconnaît l'utilité de demander à tous les « pleins propriétaires » d'un logement de signer le formulaire de demande de l'aide financière, le Conseil d'État est à se demander pourquoi les partenaires au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ou les personnes mariées devraient faire de même, tout en n'étant, le cas échéant, pas propriétaires du logement.

Il n'y a pas lieu de faire référence aux pleins propriétaires, mais uniquement aux « propriétaires » puisque l'article 14^{octies} en projet⁴ dispose qu'une aide peut être accordée au propriétaire du logement. L'article 578 du Code civil⁵, ayant trait au démembrement de la propriété,

⁴ 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 (dossier parl. n° 7053)

⁵ Art. 578. L'usufruit est le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance.

définit la personne qui a le droit de jouir d'une chose dont une autre personne a la propriété. Le paragraphe 1^{er} de l'article 11 (6 selon le Conseil d'État) sous examen pourra donc se lire comme suit :

« (1) Le demandeur d'une aide à l'établissement d'un certificat de la durabilité d'un logement introduit sa demande moyennant un formulaire de demande dûment rempli et signé.

Le formulaire de demande est à signer par tous les propriétaires du logement pour lequel l'aide est demandée. »

Article 12 (7 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État demande aux auteurs de veiller à une entrée en vigueur du règlement en projet simultanément avec celle de la loi portant introduction d'une certification de la durabilité des logements (dossier parl. n° 7053).

Annexe

Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition à l'égard de l'article 14*octies*, paragraphe 2, que l'article 1^{er} du projet de loi portant introduction d'une certification de la durabilité des logements et modifiant la loi précitée du 25 février 1979 (dossier parl. n°7053) est appelé à introduire, il y a lieu de remplacer à travers tout le texte de l'annexe le terme « thème » par celui de « sous-catégorie ».

Le Conseil d'État insiste à ce que les auteurs suppriment les termes « et n'a aucune valeur juridique » dans la note de bas de page numéro 2 à la page 11 de l'annexe. En effet, étant donné que l'annexe du règlement grand-ducal fait partie intégrante de celui-ci, toute disposition qui y est contenue acquiert une valeur juridique par le simple fait d'y figurer.

Au point 1.2, le Conseil d'État est à se demander ce qu'il faut entendre par « mentionner expressément la thématique ». Ne faudrait-il pas compléter le libellé du critère 1.2.2 par les termes « comme un des critères d'évaluation des projets soumis » ?

Au point 3.1, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « tablelle » par le terme correct « Tableau » et demande aux auteurs de vérifier la numérotation des tableaux aux pages 21, 24 et 38.

Au point 4.1, alinéa 4, dernière ligne, il y a lieu de libeller correctement « les méthodes de calcul déterminées aux sections 4.1 et 4.2 sont à considérer. »

Au point 8, sous-point 21, il y a lieu d'écrire correctement « Brüssel ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes