

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.777

N° dossier parl. : 7046

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

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 la ministre de l'Environnement.

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, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 26 octobre, 28 octobre et 3 novembre 2016.

Considérations générales

Le projet sous avis dépend du paquet « *Klimabank an nohaltegt Wunnen* » par lequel la construction durable et l'assainissement énergétique des logements ainsi que leur promotion sont réformés.

Le projet sous avis prend la relève du règlement grand-ducal modifié du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement connu sous la dénomination « *PRIME House* » et réglant le régime d'aides jusqu'au 31 décembre 2016.

Les aides englobent trois volets :

- la construction de logements durables ;
- l'assainissement énergétique de logements existants ; et
- les installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables.

Concernant l'assainissement énergétique, il est à noter que le texte sous avis permet aussi bien aux personnes physiques qu'à toutes les personnes morales (en-dehors de l'État) de bénéficier des aides.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Au paragraphe 2, il est prévu que l'aide peut être accordée à une ou plusieurs personnes et que, dans ce cas, elle est répartie au prorata. Or, le texte reste muet quant à la valeur de référence par rapport à laquelle le « prorata » est calculé. Est-ce que l'aide est répartie au prorata des parts de propriétés dont disposent les différents bénéficiaires, des parts respectives de leur contribution à l'investissement, ou simplement du nombre de personnes bénéficiaires ?

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que les critères soient précisés.

Article 3

Le paragraphe 2 de l'article sous examen qui dispose que « L'aide financière pour une maison unifamiliale durable est plafonnée à 24.000 euros. L'aide financière pour un immeuble collectif durable est plafonnée à 14.600 euros » établit une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice, qui, en vertu de l'article 99 de la Constitution, ne peut être établie que par une loi et accorde une gratification qui, en vertu de l'article 103 de la Constitution, relève également du domaine exclusif de la loi.

D'après l'article 32(3) de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016¹, « [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, même 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 »². À cet

¹ Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

² 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

effet, l'article 32(3) de la Constitution exige le renvoi au règlement 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. L'objectif est de fixer les conditions et modalités d'octroi et de calcul de cette aide ainsi que les modalités de remboursement applicables en cas d'inobservation d'une des conditions d'octroi de l'aide.

Reste la question de savoir s'il s'agit d'une mesure d'exécution de la loi qui contient les principes et les points essentiels. Or, le texte du projet de loi ne définit pas la notion de logement durable qui constitue néanmoins un point essentiel de la mesure instaurée. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, d'intégrer une définition du logement durable dans la loi. À cet effet, les auteurs du projet de loi pourront reprendre les éléments pertinents de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, lettre a), du projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution de la loi en projet sous avis et indiquer les catégories de durabilité énumérées à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, lettre b), dudit projet de règlement. Afin de donner corps à la définition, il est également nécessaire de préciser, éventuellement à l'appui des critères tels qu'énumérés à l'annexe II de la loi en projet, le contenu de ces catégories.

Article 4

Le paragraphe 6, qui dispose qu'un règlement grand-ducal a pour objectif de fixer les conditions et modalités d'octroi et de calcul de l'aide ainsi que les modalités de remboursement applicables en cas d'inobservation d'une des conditions d'octroi de l'aide, trouve l'accord du Conseil d'État, étant donné que les principes et les points essentiels de cette mesure d'exécution sont fixés par la loi. En effet, le champ d'application et les critères d'octroi de l'aide financière sont déterminés à suffisance dans l'article sous revue.

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'Etat, 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. »

Article 5

Se référant à ses observations faites à l'endroit de l'article 4, le Conseil d'État marque son accord avec la disposition sous avis.

Au point 1. du paragraphe 2, il est cependant nécessaire de préciser à quoi se rapporte le bonus financier de 30 pour cent.

Article 6

Le Conseil d'État marque son accord avec la disposition sous avis et renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 4.

Article 7

Le Conseil d'État estime que cet article est superfétatoire, puisque les règles de la procédure administrative non contentieuse sont applicables.

Articles 8 à 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

À travers tout le texte en projet il convient d'écrire « pour cent » en toutes lettres au lieu de « % ».

Intitulé

L'énumération est à rédiger sous forme d'une numérotation simple (1., 2., 3., ...).

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, le terme « ministre » est à écrire avec une lettre « m » minuscule.

Article 2

Au point 1, le recours au « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Article 3

Étant donné que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur, il convient d'écrire à l'alinéa 3 « fixe » au lieu de « fixera ».

Article 4

Les paragraphes sont référés sans parenthèses. Partant, au paragraphe 5 de l'article sous examen, il faut écrire « conformément au paragraphe 3 ».

Étant donné que les textes normatifs sont en principe rédigés à l'indicatif présent et non au futur, il convient d'écrire au paragraphe 6 « fixe » au lieu de « fixera ».

Article 6

Étant donné que les textes normatifs sont en principe rédigés à l'indicatif présent et non au futur, il convient d'écrire au paragraphe 3 « fixe » au lieu de « fixera ».

Article 8

Les paragraphes et les alinéas sont référés sans parenthèses. Partant, à l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, il faut écrire « À l'article 22, paragraphe 2, alinéa 2, ».

Article 9

L'article sous avis est à reformuler comme suit :

« Art. 9. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante :
« loi du ... 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 ». »

Article 10

L'article sous revue est à reformuler comme suit :

« Art. 10. Mise en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes