

Projet de loi

relative à un régime d'aides à des prêts climatiques

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 conjointement par la ministre de l'Environnement et le ministre du Logement.

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

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

Considérations générales

Le projet sous avis s'insère dans le paquet « *Klimabank an nohaltegt Wunnen* » qui comprend quatre projets de loi et quatre projets de règlement grand-ducaux par lesquels la construction durable et l'assainissement énergétique des logements ainsi que leur promotion, sont réformés.

Par le projet sous examen, les auteurs visent plus particulièrement à « promouvoir la rénovation et l'assainissement énergétique durable du parc des logements d'une ancienneté de plus de dix ans au Luxembourg » par des prêts climatiques à taux zéro, accordés aux ménages à revenus modestes et par des « prêts climatiques à taux réduit » aux propriétaires d'un logement d'une ancienneté de plus de dix ans sis au Luxembourg sans condition de revenu. Dans le cas des « prêts climatiques à taux réduit », le bénéficiaire peut également être une personne morale.

Le « prêt climatique à taux zéro » peut prendre la forme d'une prime en capital, d'une subvention d'intérêts ou d'une garantie de l'État pour le prêt. Il peut également comprendre la prise en charge, dans certaines limites, des honoraires des conseillers en énergie. L'aide financière du « prêt climatique à taux réduit » consiste en fait en une subvention d'intérêts.

De par leur nature, les deux types de prêts climatiques représentent des charges dépassant l'annualité budgétaire et constituent dès lors une matière réservée à la loi de par l'article 99(5) de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit un certain nombre de termes spécifiquement pour les besoins du projet sous avis.

Au point 1^{er}, 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 cette notion soit précisée.

Aux points 5 et 6, le texte proposé reprend la définition des termes « logement » et « ménage » tels qu'ils sont définis au règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Article 2

Le libellé de l'article sous examen appelle une série d'observations. D'abord, le Conseil d'État propose d'insérer les conditions définies dans les deux premiers alinéas de l'article sous examen comme premier point parmi les conditions énumérées à l'alinéa 3 que les demandeurs doivent remplir pour recevoir la subvention d'intérêt.

À l'alinéa 3, point 3, le Conseil d'État constate ensuite une différence dans le libellé de la conditionnalité par rapport à l'article 3, point 3, qui ne lui paraît pas justifié. Il demande dès lors d'harmoniser les deux libellés.

Si le Conseil d'État est suivi dans ces propositions, il y a lieu de supprimer les alinéas 1^{er} et 2 de l'article, de même que le point 5 des conditions prévues à l'alinéa 3, étant donné qu'il s'agit d'une redite par rapport à la nouvelle première condition. L'alinéa 3 de l'article serait dès lors libellé de la façon suivante :

« Une aide financière sous la forme d'une subvention d'intérêt liée à un prêt contracté auprès d'un établissement de crédit est accordée par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, si les conditions suivantes sont remplies :

1. le demandeur a contracté un prêt 'en vue de la réalisation d'une ou de plusieurs mesures d'assainissement d'un logement ou en vue de l'équipement d'un logement avec une ou plusieurs installations techniques, y compris les travaux en relation directe avec la réalisation de ces mesures ;
2. l'affectation de l'immeuble à des fins de logement ou sa construction datent de dix ans au moins lors de l'introduction de la demande de l'aide financière ;
3. le logement est sis sur le territoire luxembourgeois ;
4. le logement sert d'habitation principale et permanente ;

5. les mesures d'assainissement du logement sont effectuées conformément à un conseil en énergie au sens de l'article 6 de 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, ou le logement est équipé d'installations techniques ;
6. le bénéficiaire est le titulaire unique du prêt contracté ;
7. le bénéficiaire, personne physique, est en séjour légal dans son pays de résidence. »

Le Conseil d'État note que, d'après le point 6 du texte proposé, le bénéficiaire doit être titulaire unique du prêt contracté. Or, selon l'article 1^{er}, le bénéficiaire peut être une ou plusieurs personnes physiques ou morales et il doit être pleinement et entièrement propriétaire. Il s'ensuit que l'aide peut être accordée à des copropriétés pour autant que tous les copropriétaires en fassent la demande et en deviennent bénéficiaires. Le Conseil d'État marque son accord avec cette approche.

Afin de préciser la hauteur de l'aide financière, le Conseil d'État propose de libeller l'alinéa 5 de l'article sous revue de la façon suivante :

« Le montant total de la subvention d'intérêts accordée ... »

À l'alinéa 8, le Conseil d'État insiste que le terme « prêt » soit remplacé par les mots « aide financière », étant donné que le règlement grand-ducal projeté est appelé à préciser les modalités de l'aide financière qui prend la forme d'une subvention d'intérêt et non les modalités du prêt pour lequel la subvention est accordée.

Article 3

Afin d'augmenter l'intelligibilité du texte, le Conseil d'État propose de supprimer la fin de l'alinéa 1^{er} à partir des termes « sans dépasser les honoraires effectifs », et de reprendre les précisions quant à la prise en charge des honoraires des conseillers en énergie à l'alinéa 7.

À l'instar de son commentaire à l'égard de l'article 2, alinéa 2, le Conseil d'État propose d'insérer les conditions définies dans les deux premiers alinéas de l'article sous examen parmi les conditions à remplir pour recevoir les différentes formes d'aide financière et libeller l'alinéa 3 de l'article de la façon suivante :

« Une aide financière sous la forme d'une prime en capital, d'une subvention d'intérêts, d'une garantie de l'État pour le prêt et d'une prise en charge des honoraires du conseiller en énergie est accordée par le ministre ayant le Logement dans ses attributions, si les conditions suivantes sont remplies :

1. le demandeur a contracté un prêt auprès d'un établissement de crédit en vue de la réalisation d'une ou de plusieurs mesures d'assainissement d'un logement ou en vue de l'équipement d'un logement avec une ou plusieurs installations techniques, y compris les travaux en relation directe avec la réalisation de ces mesures ;
2. le logement est sis ... »

Si le Conseil d'État est suivi dans cette proposition, il y a lieu de supprimer les alinéas 1^{er} et 2 de l'article sous revue.

Le Conseil d'État note que, selon le point 5, le prêt doit être contracté auprès d'un établissement de crédit « ayant au préalable signé une convention avec l'État ». La portée de cette convention n'est pas précisée autrement que par l'exposé des motifs selon lequel elle doit notamment stipuler les conditions pour faire appel à la garantie étatique. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement pour raison d'insécurité juridique au libellé de la disposition. Le Conseil relève qu'il n'en ressort pas clairement si le Gouvernement a l'intention de limiter par ce biais l'accès des établissements financiers au marché des prêts climatiques, ce qui risque d'être contraire au droit européen en matière de la libre prestation de services. S'il s'agit, au contraire, d'une convention réglant uniquement les modalités de la mise en œuvre du prêt et restant ouverte par ailleurs à tout établissement financier qu'il soit luxembourgeois ou non, le libellé nécessite des précisions à cet égard.

Au point 8, le Conseil d'État est à se demander comment le demandeur peut apporter une preuve de la composition de son ménage étant donné que le certificat de composition de ménage n'est plus établi par les administrations communales.

Le Conseil d'État considère que les points 9 et 11 qui renvoient à un règlement grand-ducal pour fixer le plafond que le revenu du ménage ne doit pas dépasser et pour fixer les conditions de surface à respecter par le logement qui fait l'objet de l'aide financière dispose ainsi d'une matière qui constitue, en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, une matière réservée à la loi.

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-cadres 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 »¹. À cet effet,

¹ 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.

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 fixe l'objectif de la mesure réglementaire qui est de déterminer le plafond que le revenu du ménage du demandeur ne doit pas dépasser ou les conditions quant à la surface du logement du demandeur de l'aide financière.

Reste la question de savoir s'il s'agit de mesures d'exécution de la loi qui contient les principes et les points essentiels. À cet égard, le Conseil d'État est d'avis que les critères selon lesquels sont déterminés le plafond du revenu du ménage du demandeur, de même que la surface maximale du logement sont à considérer comme étant des points essentiels à faire figurer dans la loi. Par conséquent, le Conseil d'État s'oppose formellement aux libellés sous examen.

Le point 12 prévoit que le ministre peut accorder une dispense au bénéficiaire de l'aide si celui-ci ne respecte pas la durée minimale d'habitation principale et permanente de dix ans. Or, dans les matières réservées à la loi, il n'est pas possible d'investir le ministre du droit d'accorder discrétionnairement des dispenses individuelles au respect des conditions légales. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte sous examen et propose aux auteurs de s'inspirer utilement de l'article 11 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation dans lequel sont également arrêtés les critères selon lesquels une dispense peut être décidée.

À l'alinéa 4 de l'article sous examen, le Conseil d'État est à se demander s'il n'y a pas lieu de compléter le terme « prêt » par l'idée qu'il peut s'agir d'un ou de plusieurs prêts, voire d'une partie d'un prêt, pour autant qu'il couvre une ou plusieurs mesures d'assainissement ou la réalisation d'une ou de plusieurs installations techniques d'un même logement.

Si le Conseil d'État est suivi quant à son observation à l'égard de la fin de l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de compléter l'alinéa 7 *in fine* de la façon suivante :

« ... sans que ces frais puissent dépasser ni les honoraires effectifs du conseiller en énergie ni le plafond de 3.000 euros. »

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. »

Le Conseil d'État est encore à se demander s'il n'y a pas lieu de compléter le terme « prêt » à l'alinéa 9 de la même façon qu'à l'alinéa 4.

À l'alinéa 12, le Conseil d'État insiste encore que le terme « prêt » soit remplacé par ceux d'« aide financière », étant donné que le règlement grand-ducal projeté est appelé à préciser les modalités de l'aide financière qui prend la forme d'une prime en capital, d'une subvention d'intérêts, d'une garantie de l'État pour le prêt et d'une prise en charge des honoraires du conseiller en énergie et non les modalités du prêt pour lequel la subvention est accordée.

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, les termes de « liquidation d'un prêt » sont entendus comme le déboursement d'une première tranche par l'institut financier au débiteur. Or, cette notion peut également être comprise comme l'apurement ou le règlement d'un prêt, c'est-à-dire son remboursement définitif au créancier. Le Conseil d'État propose dès lors de remplacer les termes de « date de première liquidation d'un prêt » par « date du virement de la première tranche du prêt ».

L'alinéa 2 de l'article sous revue dispose que les demandes d'aides pour des mesures d'assainissement et pour des installations techniques² doivent être parvenues au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions au plus tard dix-huit mois après le paiement de la première tranche d'une subvention d'intérêt ou de « la date de la première liquidation d'un prêt ». L'alinéa 2 prévoit que le ministre peut de façon exceptionnelle proroger ce délai. Le Conseil d'État voit cette possibilité de dérogation d'un œil critique. En effet, la possibilité de dérogation n'est entourée d'aucun critère de nature à cerner la situation exceptionnelle et à guider le ministre dans sa décision. Le pouvoir de dérogation qu'il est prévu de conférer au ministre est un pouvoir discrétionnaire absolu qui n'est pas circonscrit. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État demande que le texte sous examen soit assorti d'un minimum de critères.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'alinéa 5 prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les modalités de remboursement applicables si les conditions d'octroi ou de maintien des aides financières du « prêt climatique » ne sont plus réunies. Le Conseil d'État insiste encore que les termes « prêt climatique » soient remplacés par les termes « aides financières liées au prêt climatique », étant donné que le règlement grand-ducal projeté est appelé à fixer les modalités de remboursement de l'aide financière et non les modalités de remboursement du prêt dans le cadre duquel l'aide financière est accordée.

² Ces aides font l'objet 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 ou le logement est équipé d'installations techniques.

Article 7

Le Conseil d'État est à se demander si les obligations qui découlent du paragraphe 1^{er} et qui concernent l'information dans les plus brefs délais du ministre quant aux modifications du plan d'amortissement ne devraient pas être prévues également à l'égard de l'établissement de crédit qui, pour la réalisation des prêts climatiques, doit avoir signé une convention avec l'État. En effet, étant donné que la subvention d'intérêt est versée pour le compte du bénéficiaire entre les mains de l'établissement de crédit et que celui-ci est le premier à prendre connaissance de toute modification du plan d'amortissement, une information directe de l'établissement de crédit vers le ministre constituerait une simplification des procédures non négligeable.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'État est d'avis que ces dispositions n'apportent aucune plus-value normative par rapport au droit commun en matière administrative et propose dès lors de le supprimer.

Article 8

Le Conseil d'État est encore d'avis que l'alinéa 4 de l'article sous examen n'apporte aucune plus-value normative par rapport au droit commun en matière administrative et propose dès lors de le supprimer.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

Il est surabondant de prévoir que les « personnes qui ont obtenu un prêt climatique sur la base de renseignements qu'elles savaient inexacts ou incomplets sont passibles des peines prévues à l'article 496 du Code pénal », étant donné que les articles 496-1 à 496-3 du Code pénal s'appliquent de toute façon. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer l'article sous revue.

Article 12 (11 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

À travers toute la loi en projet, il y a lieu d'insérer la date finalement retenue pour 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, toujours en projet.

Par ailleurs, il faut veiller à ce que la mise en vigueur du texte précité soit fixée au plus tôt le jour de celle du texte en projet sous avis.

Article 1^{er}

Les définitions sont à introduire comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1. « bénéficiaire » : le demandeur auquel [...] ;
 2. « ... » : ... ;
 3. « ... » :
- [...] »

Articles 2 et 3

Une subdivision des articles en paragraphes est de mise, étant donné que le nombre d'alinéas risque de compliquer les références qui y seraient faites. Le paragraphe se distingue par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses: (1), (2),

Article 10

À la dernière phrase de l'article sous avis, il faut écrire « [...] pour le compte du bénéficiaire à l'établissement de crédit qui a consenti le prêt ».

Article 11

Il convient d'écrire « Code pénal » avec une lettre « c » majuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes