

Projet de loi

instaurant un régime d'aides en faveur des propriétaires de maisons et de bâtiments d'habitation en copropriété construits avant le 31 août 1986 en vue de l'amélioration de l'isolation acoustique contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg et modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit

Avis du Conseil d'État

(28 février 2023)

Par dépêche du 6 juillet 2022, 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, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit que la loi en projet tend à modifier.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 24 octobre 2022.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Les propriétaires de maisons et de bâtiments d'habitation construits avant le 31 août 1986 bénéficient actuellement d'un régime d'aides financières sous forme de subventions directes pour l'amélioration de l'isolation acoustique contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg. Ce régime est censé trouver son assise légale à l'article *2bis* de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit, ainsi qu'au règlement grand-ducal du 18 février 2013 relatif à l'octroi des aides financières en vue de l'amélioration de l'isolation acoustique de bâtiments d'habitation contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg. L'article *2bis* de la loi précitée du 21 juin 1976 précise les investissements éligibles ainsi que les montants de l'aide et renvoie à un règlement grand-ducal pour la fixation des critères et procédures d'octroi des aides financières.

Ce dispositif ne répond plus aux exigences de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle, en matière réservée à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même

que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi¹ ».

La loi en projet entend ainsi reprendre l'intégralité des dispositions du règlement grand-ducal précité du 18 février 2013 afin d'assurer la base légale du régime. Le Conseil d'État se trouve par ailleurs saisi simultanément d'un projet de règlement grand-ducal procédant à l'abrogation explicite du règlement grand-ducal précité du 18 février 2013. La loi en projet intègre également les dispositions de l'article 2*bis* de la loi précitée du 21 juin 1976, de sorte que les aides financières en vue de l'amélioration acoustique contre le bruit en provenance de l'aéroport de Luxembourg se trouvent intégralement régies par une loi spécifique.

Les dispositions de la loi et du règlement grand-ducal actuellement en vigueur se trouvent reproduites presque à l'identique, les montants d'aides étant actualisés.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen définit les immeubles, les investissements et dépenses éligibles ainsi que le plafond des aides, tout en précisant le ministre compétent pour l'octroi des aides.

Au paragraphe 1^{er}, il n'y a pas lieu d'énoncer qu'il est « créé » un régime d'aides financières, puisque que ce régime existe déjà. Il suffit d'énoncer que des aides financières sont accordées aux propriétaires d'immeubles éligibles.

En raison de la formulation proposée, le bénéfice du régime de l'aide financière se trouve limité aux propriétaires de maisons et bâtiments d'habitation « en copropriété ». Les termes choisis ont pour conséquence d'exclure le propriétaire de tous les appartements d'un même immeuble. Une telle restriction avait déjà été critiquée par le Conseil d'État dans son avis n° 49.530 du 25 septembre 2012, comme étant constitutive d'une rupture d'égalité devant la loi. Le Conseil d'État exige par conséquent, sous peine d'opposition formelle, la suppression des termes « en copropriété » pour la désignation des propriétaires de bâtiments d'habitation éligibles au régime d'aides. Cette suppression doit également être faite à l'intitulé de la loi en projet.

Au paragraphe 2, pour éviter toute équivoque, le Conseil d'État demande aux auteurs de faire un lien avec le paragraphe précédent, en prévoyant qu'il s'applique sans préjudice de la condition prévue au paragraphe 1^{er}. En effet, le Conseil d'État comprend que, pour être éligible aux aides financières, il faut que les deux conditions soient remplies, à savoir que la construction ait été autorisée avant le 31 août 1986 et que le bâtiment d'habitation soit situé à l'une des adresses indiquées à l'annexe I, qui prévoit le périmètre éligible.

¹ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166 (Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021).

Le Conseil d'État relève qu'il n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de la liste des adresses concernées. Il attire l'attention des auteurs sur le fait qu'il serait plus cohérent de prévoir à l'annexe I uniquement les bâtiments d'habitation qui remplissent à la fois l'une et l'autre des conditions précitées.

Les autres paragraphes n'appellent pas d'observation quant au fond.

Article 2

Concernant les points 7° et 8°, qui définissent les notions de « pièce habitable » et de « pièce non-habitable », le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser la notion de « surface », en s'inspirant de la définition de ladite notion prévue à l'article 1^{er}, point 3°, de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.

Article 3

Au vu du paragraphe 1^{er}, qui érige en obligation l'établissement d'un conseil préalablement au début des travaux d'amélioration de l'isolation acoustique, le Conseil d'État considère que le paragraphe 4 est superfétatoire.

Article 4

L'article sous examen impose la supervision des travaux par un conseiller en acoustique du bâtiment ainsi que l'établissement par celui-ci d'un rapport d'achèvement des travaux.

Au vu du paragraphe 4, qui érige en obligation l'établissement d'un rapport d'achèvement des travaux, le Conseil d'État considère que le paragraphe 5 est superfétatoire.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Bien que l'article sous examen soit identique à l'article 8 du règlement en vigueur, il y a lieu d'observer que l'intitulé de l'article ne correspond pas à son contenu. Il s'agit de viser une condition d'octroi de l'aide financière et non pas de l'aide financière proprement dite. L'intitulé est partant à adapter.

Articles 7 à 13

Sans observation.

Article 14

Pour plus de clarté et par référence à l'article 6, le Conseil d'État suggère de préciser qu'il s'agit de factures qui sont établies « et acquittées ».

Article 15

Il est relevé que l'article sous examen renvoie à l'intitulé d'un règlement grand-ducal. Il y a lieu de s'accommoder, en l'espèce, de ce renvoi direct, étant donné qu'il s'agit d'organiser le régime transitoire.

Il se pose néanmoins la question de savoir si cette précision est nécessaire dans la mesure où l'article 14 en projet érige la date de facturation en critère pour l'obtention des aides, y compris suivant le régime en vigueur, et non pas la date d'introduction de la demande.

Articles 16 et 17

Sans observation.

Article 18

En indiquant que « [l]a présente loi produit ses effets au 1^{er} janvier 2023 », l'article sous examen prévoit une entrée en vigueur rétroactive.

Le Conseil d'État s'interroge si, compte tenu de l'application pratique de la loi en projet, une entrée en vigueur rétroactive s'impose.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 10, les termes « dénommé ci-après « le ministre » » sont à remplacer par ceux de « ci-après « ministre » ».

Article 2

Au point 5^o, lettre a), la virgule figurant après les termes « aides financières » est à remplacer par un point-virgule.

Article 3

Au paragraphe 2, troisième phrase, les termes « ci-après « l'administration » » sont à remplacer par ceux de « ci-après « administration » ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « Dans le cas où une personne agréée est chargée de la réception des travaux, [...] ».

Article 14

Une espace est à insérer après les termes « 1^{er} janvier 2023 ».

Article 16

Au point 1^o, il ne peut être fait usage d'une forme abrégée visée à désigner le « Ministre », sans que ce ministre n'ait été clairement désigné au préalable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce dans la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit qu'il s'agit de modifier. Par ailleurs, l'introduction de cette forme abrégée doit se faire en ayant recours à la formule « ci-après « ministre » », sans qu'il ne soit fait usage de majuscules.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz