

Projet de loi

portant introduction d'une mesure sociale dans le domaine du photovoltaïque

Avis du Conseil d'État

(3 juin 2025)

En vertu de l'arrêté du 23 août 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Énergie.

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 qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce, de l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils ainsi que de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 20 octobre 2023, 27 décembre 2023, 2 février 2024 et 26 avril 2024.

Considérations générales

La loi en projet entend prévoir une intervention de l'État pour la réalisation d'installations photovoltaïques pour des unités d'habitation louées à un organisme social conventionné.

La mesure mise en place dépasse une simple prise en charge des coûts d'installation. L'État entend agir en tant que pouvoir adjudicateur pour des marchés publics relatifs à la fourniture et au montage d'installations photovoltaïques. Il ne devient pas propriétaire des installations photovoltaïques, leur propriété étant conférée par l'effet de la loi en projet à la personne ayant fait la demande.

La procédure d'intervention de l'État suppose une demande préalable de prise en charge. La réunion des conditions donne droit à figurer sur un registre des demandes éligibles. Au 1^{er} décembre, le ministre sélectionne les installations qui seront prises en charge en fonction des crédits disponibles et de la densité démographique. Il lance ensuite un appel d'offres sur les projets sélectionnés et notifie au 31 janvier les demandeurs sélectionnés de l'octroi de la qualité de bénéficiaire. Après réception des travaux, le bénéficiaire devient propriétaire de l'installation, l'électricité produite étant allouée à l'occupant du logement, les excédents étant prioritairement alloués aux autres unités d'habitation puis à l'État pendant sept ans.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au point 6° définissant le demandeur, tout en renvoyant à ses observations à l'article 3, paragraphe 2, point 1°, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, de compléter la définition sous revue afin d'y inclure le syndic. Il suggère d'ajouter à la définition sous revue les termes « ou le syndic pour les bâtiments collectifs soumis au statut de la copropriété et comportant au moins une unité d'habitation éligible au sens de la présente loi ».

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le paragraphe 1^{er}, point 1°, est à lire en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, imposant un contrat de location d'au moins 5 ans à partir de la date de la notification de la décision de prise en charge. La formulation soulève la question du point de départ de la durée de cinq ans qui pourrait être apprécié au moment de la demande sinon au moment de la prise de décision, voire même à partir de la conclusion du bail en question. Cette imprécision est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de préciser les modalités d'appréciation de la durée.

Pour le surplus, au paragraphe 1^{er}, point 1°, le Conseil d'État donne à considérer que la référence obsolète à l'article 66-3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est à remplacer par un renvoi à l'article 40 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement. Le même redressement est encore à opérer au paragraphe 3, point 2°, de l'article sous revue.

Le paragraphe 1^{er}, point 2°, lettre b), impose au titre des conditions d'éligibilité que le bâtiment concerné ne soit soumis « à aucune restriction de droit public relative à l'implantation d'une installation photovoltaïque sur le toit ». Le Conseil d'État s'interroge sur ce qu'il y a lieu d'entendre par de telles « restrictions de droit public ». Il relève qu'il appartient à la loi de définir une telle condition d'éligibilité avec toute la précision requise dans une matière réservée à la loi par l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution¹. Par conséquent, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par « restrictions de droit public ».

Le commentaire de l'article indique que « les principales restrictions de droit public à respecter sont notamment [celles] des secteurs protégés [...] au sens de l'article 32 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ainsi

¹ Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023 ; et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

que les bâtiments protégés pour raison de patrimoine culturel, les biens classés au niveau national et autres biens où d'autres dispositions de droit public peuvent s'appliquer ». Dans le cas où le législateur entendrait viser uniquement les restrictions légales ou réglementaires telles qu'énoncées au commentaire, la disposition sous revue serait en réalité superfétatoire, car il va sans dire que l'État ne peut pas financer des travaux qui ne sont pas autorisables.

Le paragraphe 2, point 1°, impose que la demande de prise en charge soit effectuée par l'assemblée générale représentée par son « syndic » dans le cas de bâtiments collectifs. À titre liminaire, il est rappelé qu'en vertu des articles 11 et 14 de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, le syndic représente le syndicat des copropriétaires et non pas l'assemblée générale, de sorte que la formulation employée est erronée. Le Conseil d'État demande par conséquent que soit visé le « syndicat des copropriétaires représenté par son syndic ». Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que l'hypothèse envisagée par la disposition sous revue impose une adaptation de la définition du « demandeur » à l'article 1^{er}, point 6. En effet, le point en question définit le demandeur comme la personne physique ou morale qui a introduit une demande de prise en charge « pour un logement dont elle détient la pleine et entière propriété ». Or, comme le syndicat des copropriétaires ne détient manifestement pas la pleine et entière propriété du logement, mais ne fait que représenter l'ensemble des copropriétaires, le Conseil d'État demande aux auteurs de compléter la définition de l'article 1^{er}, point 6°, et renvoie à son opposition formelle y relative.

Au paragraphe 3, point 4°, lettre b), le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives au paragraphe 1^{er}, point 2°, lettre b), quant à l'emploi de la formulation désignant les restrictions de droit public.

Afin d'éviter toute équivoque, au paragraphe 4, alinéa 3, le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser qu'ils visent tout dossier dans lequel il n'est pas donné suite par le demandeur à la demande du ministre. La disposition pourrait sinon être lue comme autorisant une instruction du dossier pendant un an par le ministre, ce qui serait contradictoire avec l'intention d'une instruction rapide, telle qu'elle résulte du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, imposant un délai de trente jours. De plus, le Conseil d'État demande de supprimer toute mention quant à une décision de refus du ministre comme conséquence de l'inaction du demandeur et de s'en tenir à viser la simple clôture de sa demande.

Articles 4 à 6

Sans observation.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y aurait lieu de préciser que l'obligation de remboursement ne s'applique pas en cas de vente du logement, « sans préjudice du paragraphe 2 », afin de régler la situation dans laquelle la vente du logement serait accompagnée de la résiliation anticipée du contrat de location.

Article 8

L'article sous examen étant superfétatoire, le Conseil d'État en demande la suppression.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Chaque élément d'énumération commence systématiquement par une minuscule.

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} (2 selon le Conseil d'État)

L'ordre des articles 1^{er} et 2 de la loi en projet sous revue est à inverser.

À la phrase liminaire, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « Au sens de la présente loi » par ceux de « Pour l'application de la présente loi ».

Au point 2°, l'article indéfini « un » devant le terme « immeuble » est à omettre, afin de s'en tenir à la formulation des autres définitions. Par ailleurs, il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions. La deuxième observation vaut également pour le point 11°.

Au point 7°, les termes « destinataires » et « occupants » sont à écrire au singulier.

Au point 11°, il y a lieu d'écrire « cahier des charges ». Cette observation vaut également pour le point 13° et pour l'article 5, paragraphe 4, alinéa 1^{er}.

Au point 13°, le terme « toit » est à rédiger au pluriel.

Au point 14°, et à l'instar de l'observation formulée au point 2°, les articles indéfinis « un » devant le terme « bâtiment » et « une » devant le terme « partie » sont à omettre.

Au point 15°, les termes à définir sont à faire suivre d'un deux-points.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Dans le cadre de renvois à des dispositions, l'emploi du terme « ci-après » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'article et du paragraphe ou alinéa en question.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, point 1°, il convient de remplacer le terme « avec » après le terme « conventionné » par celui de « par ».

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, il est signalé que le terme « et » est à omettre entre le premier et le deuxième élément de l'énumération comme étant superfétatoire.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, troisième phrase, le Conseil d'État propose d'omettre les termes « Par conséquent : » et de reprendre les dispositions des points 1° et 2° sous forme d'alinéas.

Au paragraphe 2, alinéa 2, et par analogie à l'observation à l'article 2, il est signalé que dans le cadre de renvois à des dispositions, l'emploi du terme « ci-avant » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa en question.

Au paragraphe 3, première phrase, il y a lieu d'écrire « ce-dernier » en deux mots.

Au paragraphe 3, deuxième phrase, phrase liminaire, le terme « jointes » est à accorder au genre masculin pluriel.

Au paragraphe 3, point 4°, le Conseil d'État relève qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Au paragraphe 4, alinéa 3, première phrase, il est suggéré de remplacer le terme « un » devant le terme « délai » par celui de « le ».

Au paragraphe 4, alinéa 5, le Conseil d'État signale que, dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation il est indiqué d'employer une des formules suivantes : « Les décisions prévues à l'alinéa 1^{er} sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif » ou « Contre les décisions prises par le ministre en vertu de l'alinéa 1^{er}, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, point 1°, il convient de remplacer le terme « seront »

par celui de « sera » alors que le terme se rapporte au « nombre total » et non aux « installations photovoltaïques ». De même, au point 2°, le terme « prises » est à remplacer par celui de « pris » alors que le terme se rapporte au « nombre » et non aux « installations photovoltaïques ».

Article 5

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Au paragraphe 3, alinéa 3, première phrase, il est proposé de remplacer les termes « n'ont pas pu être débutés » par ceux de « n'ont pas pu débiter ».

Au paragraphe 4, alinéa 2, points 1° et 2°, il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières dans les énumérations. Par ailleurs, il est suggéré d'insérer une virgule après les termes « [d]ans ce cas ».

Au paragraphe 4, alinéa 3, le terme « ci-avant » est à omettre pour être superfétatoire.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient d'accorder le terme « visé » au genre féminin.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1°, le Conseil d'État suggère d'écrire « avant que la première année ne soit révolue ».

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'ajouter le terme « mis » après le terme « est ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 3 juin 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes