

Projet de règlement grand-ducal

**portant exécution de la loi du [jj/mm/aaaa] introduisant une
procédure de préfinancement pour les installations solaires
photovoltaïques**

Avis du Conseil d'État

(29 avril 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 22 novembre 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les versions coordonnées du règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 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 et du règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date du 3 février et 6 mars 2025.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend, d'une part, déterminer les modalités d'exécution du projet de loi introduisant une procédure de préfinancement des aides financières pour les installations photovoltaïques solaires¹, le cas échéant équipées d'une installation de stockage de l'électricité produite, dont le Conseil d'État se trouve également saisi et, d'autre part, modifier le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 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 ainsi que le règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement.

¹ Doc. parl. n° 8463, CE n° 61.999.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue détermine les modalités de la procédure de préfinancement des aides financières des installations photovoltaïques, le cas échéant équipées d'une installation de stockage de l'électricité produite.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, précise que le formulaire de demande d'aide dans le cadre de la procédure de préfinancement et ses fiches annexes renseignent sur l'ensemble des informations liées aux conditions d'éligibilité « légales et réglementaires » des aides. Le Conseil d'État rappelle que dans la mesure où les aides financières relèvent de matières réservées à la loi en application de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, les conditions d'éligibilité ne peuvent pas être d'origine réglementaire. Le Conseil d'État suggère dès lors de se limiter à viser les « conditions d'éligibilité » en omettant la référence à leur origine légale ou réglementaire.

En outre, la disposition en question se borne à indiquer, de manière générale, la nature des informations à fournir, sans préciser les informations à renseigner, contrairement à l'habilitation qui lui est conférée par l'article 3, paragraphe 1^{er}, du projet de loi. Le Conseil d'État demande que la nature des informations figure dans la loi afin d'encadrer l'habilitation conférée au règlement grand-ducal, et que les informations à renseigner soient effectivement précisées à l'article sous revue, conformément à sa base légale, sous peine de risquer d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 2

L'article sous revue détermine les modalités d'inscription au registre des installateurs admis à la procédure de préfinancement.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que le formulaire de demande d'inscription à ce registre renseigne sur l'ensemble des informations liées à l'identité de l'installateur ainsi qu'aux conditions d'inscription « légales et réglementaires ». Le Conseil d'État relève que l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi introduisant une procédure de préfinancement pour les installations solaires² et servant de base légale à la disposition sous examen délègue à un règlement grand-ducal la tâche de déterminer les informations à renseigner dans le formulaire, les pièces y afférentes à joindre à la demande ainsi que les modalités d'octroi. Or, la disposition sous revue ne détermine pas les informations à renseigner, mais se borne à indiquer la nature des informations devant figurer au formulaire. Le Conseil d'État demande que les informations à renseigner soient effectivement précisées à l'article sous revue, conformément à sa base légale, sous peine de risquer d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

En outre, dans la mesure où les aides financières relèvent de matières réservées à la loi en application de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, les conditions d'inscription au registre ne peuvent pas être d'origine réglementaire. Le Conseil d'État suggère dès lors de se limiter à

² Doc. parl. n° 8463, CE n° 61.999.

viser les « conditions d'inscription » en omettant la référence à leur origine légale ou réglementaire.

Article 3

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen vise à modifier le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 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.

Le paragraphe 1^{er}, point 1^o, entend remplacer le libellé de l'article 2 du règlement précité du 7 avril 2022. Le nouveau paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, ainsi que le nouveau paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de cet article créent des conditions d'éligibilité pour l'obtention de l'aide financière. Ainsi, la condition de localisation de l'installation solaire, nouvelle ou existante, sur une toiture, façade, ou intégrée à un bâtiment, la condition d'injection d'électricité dans un certain délai, la condition de finalité du bâtiment à l'habitation ou non, et la condition d'éligibilité de l'installation de stockage sont des éléments essentiels du régime d'aide. Les aides financières relevant de matières réservées à la loi en application de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, les éléments essentiels sont à faire figurer dans la loi. En l'absence de ces éléments essentiels dans la loi précitée du 23 décembre 2016, celle-ci risque d'être jugée sur ces points non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité des dispositions sous examen en vertu de l'article 102 de la Constitution.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Cet article prévoit que le projet de règlement grand-ducal sous revue entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Or, faute de justification particulière de ce choix au commentaire des articles, 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 et demande dès lors la suppression de cet article.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'objet principal du dispositif est à résumer de manière précise et concise. Il ne suffit pas de dire que l'acte constitue l'exécution de l'acte qui lui sert de fondement légal. Un tel intitulé ne fournit aucun renseignement quant au contenu exact du dispositif et risque par ailleurs de prêter à confusion pour le cas où plusieurs règlements sont pris sur base du même fondement légal.

En outre, les actes que le règlement en projet sous examen entend modifier sont à faire figurer à l'intitulé. L'intitulé d'un acte est en effet censé dresser l'inventaire des actes que le dispositif modifie. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État suggère de conférer au règlement en projet l'intitulé suivant :

« Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la demande d'aide dans le cadre de la procédure de préfinancement des installations solaires photovoltaïques et l'inscription au registre des installateurs admis et modifiant :

- 1° le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 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° le règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement ».

Préambule

Aux premier et deuxième visas, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le quatrième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Compte tenu de la fiche financière jointe au dossier, il y a lieu d'insérer à l'endroit des ministres proposant une référence au ministre des Finances.

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 4, le Conseil d'État signale que 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. Partant, il y a lieu d'écrire « quinze jours », ceci à deux reprises. Cette observation vaut également pour l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}. Toujours à l'alinéa 1^{er}, le terme « au » avant les termes « à l'installateur » est à supprimer comme étant superfétatoire.

Article 3

Il est signalé que dans l'hypothèse où un acte contient à la fois des dispositions autonomes et des modifications, il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à être modifié sous un article distinct et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte en la numérotant : 1°, 2°, 3°, ... L'article sous avis est dès lors à scinder en trois articles distincts rédigés comme suit :

« Art. 3. Modification du règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 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

Le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 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 est modifié comme suit :

1° l'article 2 est remplacé par le libellé suivant : [...] ;

2° l'article 8 est modifié comme suit : [...] ;

3° à l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 2°, les termes [...] ;

4° à l'annexe I, le point 2° est supprimé.

Art. 4. Modification du règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement

À l'article 7, alinéa 1^{er}, point 8°, [...]. »

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, lettre c), à l'article 8, paragraphe 6, alinéa 4 nouveau, point 1°, le terme « et » après le point-virgule est à omettre comme étant superfétatoire.

Au paragraphe 1^{er}, point 4°, il convient d'ajouter un exposant « ° » après le numéro du point, pour écrire « point 2° ».

Article 6

Le projet de règlement grand-ducal sous avis étant accompagné d'une fiche financière renseignant un impact sur le budget de l'État, il convient d'insérer une référence au ministre des Finances.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 29 avril 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch