

Projet de loi

**portant création du Fonds spécial de soutien au
développement du logement**

Avis du Conseil d'État

(20 décembre 2019)

Par dépêche du 12 novembre 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis des 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

Le projet de loi sous examen vise à créer un fonds spécial de soutien au développement du logement, ci-après « fonds ». Le fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions et a pour mission de « contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables ». Il s'agit ainsi, entre autres, de financer les aides à la pierre prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette loi prévoit, dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, des participations financières étatiques lorsque des promoteurs réalisent des projets de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Selon les auteurs, ces crédits sont actuellement répartis sur une vingtaine d'articles budgétaires.

La création d'un fonds spécial regroupant l'ensemble de ces crédits se justifie, selon les auteurs, par le fait que le principe de l'annualité budgétaire est difficilement compatible avec la construction de logements qui s'étale sur plusieurs années. 33 pour cent des crédits mis à disposition entre 2010 et 2018 seraient ainsi tombés en économie. Le fonds, que le projet de loi sous examen vise à créer, est renseigné à l'article 45.0.93.000 du projet de loi n° 7500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020.

Les fonds spéciaux trouvent leur fondement légal aux articles 76 et 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Le Conseil d'État constate que le fonds constitue un mécanisme purement financier qui ne nécessite donc pas de règles de gestion spécifiques.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen détaille les différentes missions du fonds, l'objectif étant d'augmenter l'offre en logements abordables par le biais d'une participation financière de l'État.

Le Conseil d'État tient à signaler que le libellé du point 5 est contraire à l'article 76, paragraphe 2, de la loi précitée du 8 juin 1999, en ce qu'il prévoit que le fonds a pour mission de participer financièrement dans « d'autres missions [...] lui confiées par le Gouvernement en conseil ». En effet, en vertu de l'article 76, paragraphe 2, précité : « La création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds. » Étant donné que le législateur est censé se tenir, dans des cas particuliers, aux règles générales qu'il a lui-même édictées, le Conseil d'État demande de reformuler le point 5 de l'article sous examen comme suit :

« 5° les projets de logement déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil. »

Article 3

Cet article précise le champ d'intervention du fonds en détaillant les dépenses que le fonds peut être amené à financer.

La réserve inscrite à la phrase liminaire disposant que « sauf décision motivée du Gouvernement en conseil », pose problème. Elle paraît en effet superfétatoire, comme l'avait déjà fait remarquer le Conseil d'État dans son avis du 13 avril 1995 relatif au projet de loi sur la coopération au développement qui comportait la même réserve, et ce : « Dans la mesure où les interventions du fonds sont facultatives, la réserve inscrite à l'article 4 paraît superfétatoire. Au cas où le ministre ressent pour des motifs politiques ou autres des difficultés à admettre une intervention du fonds il peut, en tout état de cause évoquer l'affaire au Conseil de Gouvernement¹. »

Le libellé de la phrase liminaire semble par ailleurs aller à l'encontre des explications fournies par les auteurs dans le commentaire portant sur l'article sous examen dans lequel ils exposent que : « D'autres mesures en relation avec le logement pourraient néanmoins être attribuées par le Gouvernement en conseil selon les dispositions légales en vigueur. » Il s'agirait donc d'élargir, par une décision du Gouvernement en conseil, le champ d'intervention du fonds. Cette interprétation ne peut cependant pas être correcte étant donné que, comme le Conseil d'État l'a déjà noté dans le cadre de son observation relative à l'article 2, le législateur est censé se tenir,

¹ Doc. parl. 3943³.

dans des cas particuliers, aux règles générales qu'il a lui-même édictées et ne saurait dès lors autoriser le Gouvernement en conseil à élargir le champ d'intervention du fonds.

Concernant les différents domaines dans lesquels le fonds peut intervenir, il convient de relever qu'il semble que tous les domaines figurant au chapitre 3 portant sur les aides à la construction d'ensembles de la loi précitée du 25 février 1979 ne sont pas repris à l'article sous examen. Or, dans la mesure où les auteurs expliquent au commentaire portant sur l'article 7 du projet de loi sous examen que « par la création de ce fonds, l'établissement d'un programme annuel ou pluriannuel tel que prévu dans la loi susmentionnée est devenu superfétatoire, ledit fonds devant déjà disposer d'un programme pluriannuel », il semble être préjudiciable de ne pas viser tous les domaines de la loi précitée, alors que les domaines non visés ne pourraient pas être repris au programme pluriannuel fixé par le fonds, faute pour celui-ci de pouvoir intervenir dans ces domaines. Les domaines non visés par l'article sous examen sont les suivants : (i) l'étude de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique, et (ii) la construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'immeubles².

Tel qu'il ressort du commentaire portant sur l'article sous examen, le champ d'intervention se base principalement sur la loi précitée du 25 février 1979. L'intervention de l'État va ainsi au-delà des domaines fixés par cette loi. Les domaines non visés par la loi précitée du 25 février 1979 sont repris aux points suivants : point 2, dernière partie de phrase se référant à « l'assainissement et la stabilisation de terrains dans le sens horizontal et vertical afin de pouvoir y effectuer des travaux de fondation », et aux points 4 et 11. En ce qui concerne le point 7, la loi précitée se réfère à l'assainissement et non pas à la transformation de logements destinés à être loués.

Articles 4 et 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous examen vise à déterminer les crédits budgétaires qui doivent être intégrés au futur fonds. Le Conseil d'État tient à signaler que l'article sous examen est mal agencé en qu'il supprime les crédits budgétaires y listés avant de prévoir l'inscription du montant total de ces crédits à l'article budgétaire réservé au fonds. Aux yeux du Conseil d'État, il est plus approprié de déterminer, dans un premier temps, le montant total du crédit pour inscrire ce montant à l'article budgétaire réservé au fonds et de supprimer, dans un second temps, les crédits inscrits aux articles budgétaires renseignés à l'article sous examen.

Partant, le Conseil d'État demande de reformuler l'article sous examen comme suit :

« Art. 6. Dispositions budgétaires

- (1) À l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant du crédit inscrit à l'article budgétaire 45.0.93.000 de la loi du XXX

² Article 20, lettres a) et h), de la loi modifiée du 25 avril 1979 concernant l'aide au logement.

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 est porté à un montant équivalent à la somme des crédits des articles budgétaires énumérés au paragraphe 2, déduction faite de toute dépense qui aura été effectuée à charge de l'exercice budgétaire 2020.

(2) Les crédits inscrits aux articles budgétaires de la loi précitée du XXX énumérés ci-après sont supprimés :

1° 15.0.31.000 ;

2° [...]

[...]. »

Article 7

L'article sous examen modifie l'article 19 de la loi précitée du 25 février 1979 en supprimant les deux premiers alinéas de l'article 19 qui disposent ce qui suit :

« Les participations de l'État sont arrêtées dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel.

Ce programme tient compte des besoins régionaux et locaux de logements et des projets soumis par les promoteurs. Il fait l'objet d'un règlement grand-ducal. »

L'alinéa 3 de l'article 19 actuellement en vigueur (qui sera désormais le seul alinéa de l'article 19) est adapté de la manière suivante : « Un règlement grand-ducal fixe les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'État, les droits et les obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'État. » Le Conseil d'État se doit de constater que le libellé proposé de l'article 19 va à l'encontre des exigences constitutionnelles applicables aux matières réservées à la loi. Les conditions d'octroi et la fixation de subventions et d'aides financières à charge du Trésor constituent en effet des matières qui relèvent de la loi formelle selon l'article 103 de la Constitution. Les règlements grand-ducaux pris dans ces matières ne se conçoivent dès lors que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. L'article sous examen ne saurait dès lors reléguer la fixation des conditions d'octroi des participations de l'État, leur importance, les droits et obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'État à un règlement grand-ducal. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article sous examen.

Article 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

Intitulé

Au vu de la modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévue à l'article 7 du projet de loi sous examen, il convient de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement et modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'insérer une virgule avant les termes « ci-après dénommé ».

À l'alinéa 2, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après dénommé le « ministre » », étant donné que l'article défini « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 2

En ce qui concerne la phrase liminaire, le Conseil d'État recommande, dans un souci de meilleure lisibilité, de supprimer les termes « les domaines suivants ».

Article 3

Au point 7, il est proposé d'insérer le terme « de » avant les termes « la rénovation » et « la transformation ».

Article 4

À l'alinéa 2, il est recommandé de mettre le terme « recette » au pluriel, pour écrire « recettes ».

Article 5

En ce qui concerne l'intitulé et l'article sous examen, il y a lieu d'écrire les termes « Chambre des députés » avec une lettre « d » minuscule.

Article 6

Au paragraphe 2, il est indiqué d'écrire « la loi précitée du XX XX XXXX » et non pas « la même loi », tout en insérant la date dont il y est question une fois que celle-ci sera connue.

Toujours au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois, l'emploi de tournures telles que « ci-dessus » est à écarter. En effet, si ces tournures figurent dans un renvoi sans indication du numéro, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, il faut écrire « articles budgétaires énumérés au paragraphe 1^{er} ».

Article 7

Il convient d'insérer un point après le numéro d'article, pour écrire « Art. 19. ».

Article 8

Le Conseil d'État tient à signaler que les textes sont en principe rédigés au présent et non pas au futur. Partant, il convient d'écrire :

« La présente loi entre en vigueur le 1^{er} avril 2020. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 20 décembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu