

N° 5749⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL****instituant un régime d'aides pour des personnes physiques en
ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise
en valeur des énergies renouvelables**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.11.2007)

Par dépêche du 31 juillet 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique. Le texte du règlement grand-ducal, élaboré par le ministre de l'Environnement, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles de même que de la fiche financière avec ses annexes.

Par dépêches respectivement des 24 et 26 octobre 2007, le Conseil d'Etat a eu communication des avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers.

Il convient de souligner que le projet sous avis n'institue pas vraiment un régime d'aides nouveau, mais s'inscrit dans la continuité du règlement grand-ducal du 3 août 2005 instituant un régime d'aides pour les personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables. En effet, il s'agit de reconduire les mesures dudit règlement grand-ducal, qui vient à échéance au 31 décembre 2007, tout en mettant l'accent du régime de faveur sur différentes mesures liées notamment à la promotion des maisons dites „passives“ et des maisons „à basse consommation d'énergie“. Le nouveau texte, dont la durée d'application sera de 5 ans, coïncide par ailleurs avec la première période d'engagement sous le Protocole de Kyoto.

Lors de son examen détaillé du projet de règlement devenu le règlement grand-ducal du 3 août 2005 précité, ayant trait à la même matière, le Conseil d'Etat avait rendu attentif à une série de questions de principe, dans lesquelles il avait été largement suivi par les auteurs du texte. De même, les avis y afférents du Conseil d'Etat des 21 juin 2005 et 15 juillet 2005 (doc. parl. Nos 5481² et 5481⁵) contiennent des développements sur la nécessité de la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours à des énergies renouvelables, qui gardent toute leur valeur. Aussi le Conseil d'Etat ne reviendra-t-il pas plus amplement sur le bien-fondé de mesures de ce genre, mais confirme, pour autant que de besoin, ce qu'il a énoncé en 2005. Il est par ailleurs renvoyé à l'exposé des motifs du projet, assez exhaustif à ce sujet.

Lorsqu'on passe en revue la typologie des mesures et techniques de génération d'énergie promues par le projet sous avis, on constate que l'on retrouve quasiment tels quels par rapport à 2005 les régimes concernant les installations solaires thermiques (art. 7), les installations solaires photovoltaïques (art. 8), les pompes à chaleur (art. 9) et la microcogénération domestique (art. 12). Quant aux chaudières, alors que le texte de 2005 se limite à celles fonctionnant à base de bois et dérivés du bois, le nouveau régime (art. 10) permet d'inclure d'autres types de biomasse.

Les chaudières à condensation (art. 11) doivent désormais être complétées par un équilibrage hydraulique des circuits de chauffage existants pour que l'aide financière puisse être allouée.

Pour ce qui est du raccordement à un réseau de chaleur (art. 13), il est précisé que celui-ci doit être alimenté à au moins 75% par des sources d'énergies renouvelables.

Enfin, les aides dont on peut bénéficier lorsqu'on se fait conseiller sur les performances énergétiques sont étendues à une panoplie plus large de domaines de conseil.

Le Conseil d'Etat constate que pour certains des régimes d'aides financières instaurés préalablement et reconduits dans le cadre du projet sous avis, il existe des variations tant dans le montant des aides que dans les valeurs énergétiques retenues comme minima. Sans vouloir commenter en son principe le choix opéré par les auteurs du présent projet, le Conseil d'Etat s'interroge toutefois, à défaut de précisions plus détaillées dans le commentaire des articles, sur l'opportunité de modifier ces valeurs de façon considérable dans un intervalle aussi rapproché par rapport à la réglementation actuellement en vigueur, comme c'est le cas en l'espèce.

Là où le projet sous avis se démarque plus nettement de son prédécesseur, c'est dans la promotion étendue des maisons dites „passives“ ou „à basse consommation d'énergie“ (chapitre II). Le parc immobilier important du Luxembourg et le volume de projets en cours justifient en effet qu'on se penche sur la question d'une conception à performance énergétique élevée d'ensemble pour les constructions plutôt que sur des mesures ponctuelles. Afin d'inclure également les constructions existantes, le projet prévoit un régime d'aide spécial pour l'assainissement des maisons existantes (art. 5).

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat tient à faire une observation qui vaut à l'égard de l'ensemble du texte, et qui avait déjà été soulevée en 2005. Il s'agit de la limitation des régimes d'aide aux seules personnes physiques. Le Conseil d'Etat estime en effet que les régimes d'aide établis par le projet sous avis devraient pouvoir profiter également aux personnes morales de droit privé et de droit public. En effet, lorsqu'une personne morale, y compris une société commerciale, fait le choix de placer ses nouvelles constructions dans le contexte du développement durable, voire de procéder à l'assainissement de bâtisses existantes, cet effort devrait pouvoir être honoré soit directement, moyennant accès aux aides, soit indirectement, moyennant des mesures fiscales. Il est d'ailleurs important que les principes entérinés par le Protocole de Kyoto soient largement respectés, et une discrimination dans le cercle des bénéficiaires potentiels desdits régimes d'aides ne pourra dès lors se justifier que par des critères objectifs. En ce sens, le Conseil d'Etat estime que les critères qui se dégagent de la jurisprudence¹ de la Cour constitutionnelle en matière d'égalité devant la loi ne sont pas respectés². Ce traitement inégalitaire injustifié risque d'encourir la sanction de la non-application du futur règlement grand-ducal, en vertu de l'article 95 de la Constitution luxembourgeoise.

En ce qui concerne l'article 15 du projet sous examen, le Conseil d'Etat constate qu'il tend à rendre rétroactivement applicable un certain nombre de mesures introduites sous le nouveau régime pour les maisons projetées en 2007 et l'assainissement de maisons dont les travaux ont débuté cette même année, tout en prévoyant des montants moins importants que ceux applicables à partir du 1er janvier 2008. Il échet de rappeler que les mesures introduites par le règlement grand-ducal du 3 août 2005 instituant un régime d'aides pour les personnes physiques restent valables jusqu'au 31 décembre 2007. L'article 15 aurait pour effet de greffer un nouveau système d'aides sur celui actuellement en vigueur. En l'absence d'une modification formelle du régime d'aides existant pour 2007, une insécurité juridique grave risque d'en résulter.

L'introduction rétroactive du nouveau régime d'aides à travers un règlement grand-ducal, telle que prévue à l'article 15, contrevient au principe de la non-rétroactivité des actes administratifs.

S'y ajoute que l'article 15, en employant la notion de maison „projetée“, introduit une terminologie non autrement définie, dépourvue de précision juridique et dérogeant à celle figurant dans le règlement grand-ducal précité du 3 août 2005 et à l'article 4 du projet de règlement sous revue. En plus, les aides prévues par les dispositions transitoires sont nettement moins favorables que celles que vise à introduire le projet de règlement sous examen. Force est cependant de constater qu'en l'absence de critères objectifs rien ne justifie un traitement discriminatoire des constructions si elles remplissent les critères du nouveau régime. Le principe de l'égalité devant la loi se trouverait en effet affecté.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 15 du projet.

Quant à l'article 17, le Conseil d'Etat relève qu'en définissant la période d'éligibilité, le texte se réfère aux „investissements et services qui ont été réalisés entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2012 inclus“. Cette disposition ne cadre ni avec le paragraphe 2 de l'article 4 ni avec l'article 13 du projet qui prévoient que les aides ne peuvent être obtenues que pour les bâtiments d'habitation pour

¹ Cour constitutionnelle, arrêt 9/00 du 5 mai 2000.

² „Pour justifier un traitement distinct de deux ou plusieurs catégories de personnes, elle (= la Cour constitutionnelle) exige que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.“ (Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, p. 52).

lesquels l'autorisation de bâtir sera accordée après le 1er janvier 2008. Le Conseil d'Etat estime qu'il devrait être tout à fait possible de réaliser un investissement conforme aux nouvelles règles après le 1er janvier 2008 sur base d'une autorisation antérieure. Une solution équitable et objective consisterait donc à faire rentrer dans le champ d'application du projet sous avis tous les investissements pour lesquels la facture est établie entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2012 et à supprimer toute référence dans le texte du projet au critère d'autorisation de bâtir.

Sous réserve des observations formulées précédemment, le Conseil d'Etat peut marquer son approbation au présent projet de règlement grand-ducal.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 novembre 2007.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Alain MEYER

