

Projet de loi

introduisant une procédure de préfinancement pour les installations solaires photovoltaïques et modifiant :

- 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;**
- 2° la loi modifiée 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 ;**
- 3° la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement**

Avis du Conseil d'État

(29 avril 2025)

En vertu de l'arrêté du 22 novembre 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

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, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'une version coordonnée de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, de la loi modifiée 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 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 3 février 2025 tandis que les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date du 6 mars 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis entend mettre en place un système de préfinancement pour les installations photovoltaïques, le cas échéant équipées d'une installation de stockage de l'électricité produite, en apportant des changements à la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, à la loi modifiée 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 à la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

Au sujet de la loi précitée du 23 décembre 2016, les auteurs précisent que le projet de loi sous avis tend à changer les méthodes de calcul de la subvention pour les installations photovoltaïques, à fixer les nouveaux montants maximaux de l'aide, à introduire une nouvelle date limite pour l'obtention des subventions en matière d'installation photovoltaïque et à introduire la possibilité d'octroyer les aides respectivement pour les installations photovoltaïques et les pompes à chaleur par l'intermédiaire d'un crédit-bailleur.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'alinéa 1^{er} entend autoriser le ministre ayant l'Économie dans ses attributions à accorder les aides financières dans le cadre de la procédure de préfinancement des installations solaires photovoltaïques, le cas échéant équipées d'une installation de stockage de l'électricité produite, visées à l'article 5, paragraphe 1^{er}, point 1, de la loi précitée du 23 décembre 2016. Or, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 23 décembre 2016, le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions est compétent pour accorder les aides financières pour les mêmes installations a posteriori de la réalisation des investissements. Le Conseil d'État s'interroge, dès lors, sur les raisons qui ont mené les auteurs à scinder le traitement de ces deux types de demandes d'aides financières entre deux ministères différents au lieu de les centraliser auprès d'un même ministère.

L'alinéa 2, relatif au fonctionnement de la procédure de préfinancement, précise que les montants dus au demandeur en vertu de l'article 5, paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi précitée du 23 décembre 2016 seront versés directement à l'installateur. Le Conseil d'État constate que l'alinéa 1^{er} auquel il est renvoyé prévoit le plafond de l'aide financière pour les installations solaires photovoltaïques tandis que l'alinéa 2 prévoit le plafond pour les installations solaires thermiques, les pompes à chaleur et les chaudières à bois. Ainsi, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer la référence à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi précitée du 23 décembre 2016.

L'alinéa 2 prévoit encore que les « modalités » des aides financières pour les installations photovoltaïques, le cas échéant équipées d'une installation de stockage de l'électricité produite, dans le cadre de la procédure de préfinancement, sont « fixées » par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État rappelle que les aides financières font partie de matières réservées à la loi en application de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, de sorte que, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les éléments essentiels de leur octroi sont à faire figurer dans la loi. Le Conseil d'État donne dès lors à considérer que les « modalités » des aides financières à prévoir par voie de règlement grand-ducal ne peuvent porter que sur des éléments moins essentiels. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à son avis n° 61.997 de ce jour.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit que les modalités pratiques et procédurales pour la demande d'octroi des aides financières, ainsi que les informations à renseigner sur le formulaire, les pièces y afférentes à joindre à la demande et les modalités d'octroi, sont établies par voie de règlement grand-ducal.

En ce qui concerne les modalités pratiques et procédurales à fixer par voie de règlement grand-ducal, le Conseil d'État rappelle son observation relative à l'article 1^{er} selon laquelle de telles modalités ne peuvent consister qu'en des éléments moins essentiels.

En ce qui concerne l'habilitation conférée à un règlement grand-ducal de déterminer les informations à renseigner par voie de formulaire, le Conseil d'État rappelle que le règlement grand-ducal en question doit se limiter à l'énumération des seules informations qui se trouvent être strictement nécessaires au traitement de la demande d'aide dans le respect du principe de la minimisation des données visé à l'article 5 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Le paragraphe 2 prévoit qu'en l'absence de notification du ministre de sa décision « endéans le délai lui imparti en vertu du paragraphe 1^{er} » la demande est réputée accordée. Cependant, le paragraphe 1^{er} auquel il est renvoyé omet de prévoir expressément ce délai. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, que le délai en question soit effectivement prévu au paragraphe 1^{er}.

Article 4

Le paragraphe 2 prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine les informations à renseigner dans le formulaire, les pièces y afférentes à joindre à la demande ainsi que les « modalités » d'octroi. Le Conseil d'État renvoie à ses observations aux articles 1^{er} et 3.

Le paragraphe 6 prévoit qu'en l'absence d'une réaction du ministre endéans le délai lui imparti en vertu du paragraphe 2, la demande est accordée, alors que le paragraphe 2 ne prévoit pas de délai. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, que le délai soit ajouté au paragraphe 2.

Article 5

Les paragraphes 1^{er} et 2 prévoient que le ministre peut accéder à différentes données détenues par divers opérateurs publics ou privés. Le Conseil d'État s'interroge sur la façon dont les auteurs prévoient cet accès en

pratique et s'il s'agit d'un accès direct sur les bases de données, surtout pour celles qui ne sont pas conçues pour être accédées par des personnes externes, ou sur demande. Ainsi, il conviendrait de préciser les modalités d'accès des différentes données.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le point 3° prévoit que le ministre peut accéder aux données détenues par un gestionnaire de réseaux électriques relatives à la production d'électricité des points de raccordement des demandeurs et bénéficiaires pour les trois dernières années avant le dépôt de la demande ainsi que les trois années après la notification de la décision d'octroi de l'aide en vue de vérifier que des installations solaires photovoltaïques, le cas échéant, équipées d'une installation de stockage de l'électricité produite, sont opérationnelles. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD, le Conseil d'État rappelle que la vérification des données a posteriori ne peut concerner que les bénéficiaires de l'aide et non pas les demandeurs qui ne se sont pas vu accorder cette aide. Cette observation vaut également pour l'article 8, point 3°, de la loi en projet, en ce qui concerne le nouvel article 6*bis*, paragraphe 1^{er}, point 5, de la loi précitée du 23 décembre 2016.

Articles 6 et 7

Sans observation.

Article 8

Au point 3°, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 5.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

Cet article prévoit que le projet de loi 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 que cet article soit supprimé.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le Conseil d'État signale que lors du renvoi à un point d'une énumération, le numéro est suivi par un exposant « ° », pour écrire par exemple « point 1° ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il est suggéré d'ajouter une virgule avant les termes « dans le cadre d'une procédure ».

À l'alinéa 2, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 2

Au point 6°, le Conseil d'État soulève que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Espace économique européen » et « Confédération helvétique ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient d'écrire « 30 pour cent ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 1°, le terme « est » est à remplacer par le terme « et ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2°, phrase liminaire, il est suggéré de remplacer le terme « dispose » par le terme « disposant ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2°, lettre a), le terme « et » après le point-virgule est à omettre comme étant superfétatoire.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment en chiffres uniquement s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Ainsi, il y a lieu d'écrire « trois à six mois ».

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, point 2°, il faut écrire « Code de commerce ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, et à l'instar du reste du dispositif, il y a lieu d'avoir recours à la formulation « loi précitée du 23 décembre 2016 ».

Article 8

Quant à la structure de l'article sous examen, et à l'instar de l'intitulé de la loi en projet sous revue, il est demandé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien.

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. 8. Modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

La loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est modifiée comme suit :

1° à l'article 17, il est inséré [...] ;

2° l'article 27^{ter} est modifié comme suit :

a) au paragraphe 3, lettre d), les termes [...] ;

b) le paragraphe 7 est complété par [...].

Art. 9. Modification de la loi modifiée 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

La loi modifiée 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 modifiée comme suit :

1° l'article 2, point 1, est modifié comme suit :

a) il est ajouté un point final après les termes « investissements visés par la présente loi » ;

b) Le point est complété [...] ;

2° l'article 5 est modifié comme suit :

a) au paragraphe 1^{er}, le point 1 est complété [...] ;

b) au paragraphe 2, l'alinéa 1^{er} est remplacé [...] ;

c) les alinéas 2 à 8 anciens du paragraphe 2 [...] ;

d) au paragraphe 2^{bis} nouveau, il est [...] ;

e) les alinéas 9 et 10 anciens du paragraphe 2 deviennent [...] ;

3° après l'article 6 est inséré [...] :

« Art. 6bis. Accès aux données

[...]. » ;

4° L'article 7 est modifié comme suit :

a) l'intitulé de l'article est remplacé [...] ;

b) le paragraphe 1^{er} est modifié [...] ;

i) il est inséré [...] ;

ii) à l'alinéa 1^{er} [...] ;

c) au paragraphe 2, les termes [...] ;

5° après l'article 7, il est inséré [...] :

« Art. 7bis. Non cumul des aides

[...]. »

Art. 10. Modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement

La loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement est modifiée comme suit :

1° à l'article 24, alinéa 3, le point 6° [...] ;

2° à l'article 51, il est inséré [...]. »

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « seuls » et « lesquels » sont à accorder au genre féminin pluriel. À la quatrième phrase, il convient d'ajouter un trait d'union entre les termes « kilowatt » et « crête ».

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, à l'article 6*bis*, point 3, le terme « de » après le terme « afin » est à supprimer comme étant superfétatoire.

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, lettre c), à l'article 7, paragraphe 2, la virgule en trop après les termes « à l'article 5, paragraphe 1^{er}, point 1 » est à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, point 5^o, à l'article 7*bis*, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il est suggéré de supprimer les virgules entourant le terme « d'office ».

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