

**N° 6028<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

2ième Session extraordinaire 2009

---

**PROJET DE REGLEMENT  
GRAND-DUCAL****concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(6.8.2009)

L'objet du présent projet de règlement grand-ducal est de créer une réglementation sur les performances énergétiques pour les bâtiments fonctionnels, non visés par le règlement grand-ducal du 12 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, et d'apporter des adaptations à ce dernier à travers un nouveau texte coordonné du règlement grand-ducal du 12 novembre 2007. Selon les auteurs du projet, cette réforme vise à améliorer substantiellement la performance énergétique des bâtiments fonctionnels, ainsi qu'à introduire une certification de la performance énergétique de ces derniers. Les modalités du certificat de performance énergétique retenues dans le présent projet de règlement grand-ducal reposent sur le modèle allemand, annexé au projet de règlement grand-ducal.

A l'heure actuelle, les bâtiments fonctionnels sont déjà couverts par le règlement grand-ducal du 22 novembre 1995 concernant l'isolation thermique des immeubles et tombent sous le champ d'application de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Le règlement grand-ducal du 22 novembre 1995 concernant l'isolation thermique des immeubles établit des exigences minimales pour ce qui est de la performance énergétique des bâtiments fonctionnels, qui ne sont pas en ligne avec les critères du présent projet de règlement grand-ducal. La cohérence exige que ces deux textes soient aménagés, afin de les rendre compatibles.

La directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments a pour objet d'établir un cadre commun destiné à promouvoir l'amélioration de la performance énergétique globale des bâtiments dans l'Union Européenne et s'inscrit dans le cadre des initiatives de l'Union relatives au changement climatique et à la sécurité d'approvisionnement. Elle vise tous les aspects de l'efficacité énergétique des bâtiments, établissant une approche réellement intégrée et concerne aussi bien le secteur résidentiel que le secteur fonctionnel (bureaux, bâtiments publics, etc.). Certains bâtiments, comme par exemple les monuments officiellement protégés, les bâtiments servant de lieu de culte, les sites industriels, etc. peuvent être exclus des dispositions relatives aux exigences minimales en matière de performance énergétique prévues par les dispositions communautaires.

Le présent projet de règlement grand-ducal transpose les dispositions concernant les bâtiments fonctionnels prévues par la directive 2002/91/CE concernant la performance énergétique des bâtiments. Les dispositions concernant les bâtiments d'habitation ont été transposées par le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation.

\*

**RESUME**

La Chambre de Commerce souscrit aux objectifs poursuivis par le projet de règlement grand-ducal sous avis; elle constate que le projet va globalement dans le sens d'une amélioration de la performance

énergétique des bâtiments fonctionnels, mais elle déplore que le principe „toute la directive et rien que la directive“ n’ait pas été entièrement appliqué.

Mais la Chambre de Commerce craint que le projet de texte réglementaire sous sa forme actuelle ne soit trop restrictif en ce qui concerne la qualification des experts autorisés à établir un calcul de la performance énergétique, à émettre un certificat de performance énergétique ou à développer des concepts énergétiques, de manière à produire un goulot d’étranglement dans la procédure de certification de la performance énergétique.

A l’heure actuelle, les bâtiments fonctionnels sont déjà couverts par le règlement grand-ducal du 22 novembre 1995 concernant l’isolation thermique des immeubles et tombent sous le champ d’application de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Le règlement grand-ducal du 22 novembre 1995 concernant l’isolation thermique des immeubles établit des exigences minimales pour ce qui est de la performance énergétique des bâtiments fonctionnels, qui ne sont pas en ligne avec les critères du présent projet de règlement grand-ducal. La cohérence exige que ces deux textes soient aménagés, afin de les rendre compatibles.

La Chambre de Commerce ne saurait accueillir les dispositions en matière de sanctions pénales telles que prévues dans le présent projet de règlement grand-ducal, mais nullement exigées par la directive 2002/91/CE.

La Chambre de Commerce tient à souligner que le texte sous sa forme actuelle risque de favoriser des interprétations divergentes, reposant sur des différences entre les versions française et allemande des définitions portant sur les conditions et exigences en matière de performance énergétique prévues d’une part dans le projet de règlement grand-ducal et d’autre part dans l’annexe allemande dudit texte „Verordnung über die Gesamtenergieeffizienz von Nichtwohngebäuden“, et risque de heurter la règle qui prévoit la rédaction et la publication des textes législatifs et réglementaires exclusivement dans une langue, à savoir la langue française.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette vivement que le Gouvernement n’ait pas saisi l’opportunité de préparer des formations portant sur la certification de la performance énergétique, alors que le délai de transposition de la directive 2002/91/CE avait été reporté de trois ans à cet effet.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n’est en mesure d’approuver le présent projet de règlement grand-ducal que sous la réserve expresse des modifications proposées.

\*

#### *Appréciation du projet de règlement grand-ducal*

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l’économie luxembourgeoise	+/- <sup>1</sup>
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0

#### *Légende*

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

<sup>1</sup> + à long terme: économie d’énergie.

- à court terme: coût supplémentaire de mise en conformité pour les bâtiments fonctionnels.

## CONSIDERATIONS GENERALES

L'établissement d'un certificat de la performance énergétique selon les conditions définies dans l'annexe du présent projet de règlement grand-ducal permet de mieux estimer la valeur économique d'un bâtiment fonctionnel. Par ce biais, le spectre des informations disponibles pour un futur locataire/acheteur d'un tel bâtiment est élargi. Les droits du locataire/acheteur futur de bâtiments sont donc ainsi renforcés.

La Chambre de Commerce rappelle que la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments a déjà été transposée dans la réglementation nationale par le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007, celui-ci se limitant néanmoins aux bâtiments d'habitation. Le projet de règlement grand-ducal sous avis porte sur les bâtiments fonctionnels, qui sont également visés par la directive 2002/91/CE. Le délai de transposition fixé par l'article 15 de la directive était le 4 janvier 2006. Le Luxembourg a fait usage d'une clause stipulée dans la directive en question, qui permet à tout Etat membre invoquant un manque d'experts qualifiés et/ou agréés, de bénéficier d'un délai supplémentaire de trois ans pour appliquer pleinement les articles 7, 8 et 9 de la directive 2002/91/CE. Toutefois, ce délai passé en janvier 2009, la Commission européenne a introduit le 15 janvier 2009 un recours en manquement à l'encontre du Grand-Duché de Luxembourg pour ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires pour transposer la directive 2002/91/CE (Affaire C-22/09). La nouvelle initiative réglementaire intervient dans ce contexte.

Selon l'argumentaire du Gouvernement le dépassement du délai de transposition s'explique par le fait que le Gouvernement a préféré utiliser des normes allemandes, alors que celles-ci n'étaient pas encore déterminées lors de la date limite de transposition de la directive 2002/91/CE.

Enfin, il semblerait que la faculté laissée par l'article 15 de la directive n'ait pas été utilisée pleinement par les autorités luxembourgeoises dans la mesure où la préparation de formations à la certification de la performance énergétique des bâtiments fonctionnels n'a pas ou très peu été organisée.

La Chambre de Commerce invite l'autorité compétente à maximiser ses efforts afin de mettre à disposition de tous les acteurs de la construction le plus rapidement possible les informations respectivement les formations nécessaires à la mise en oeuvre du règlement. Il importe en effet que le secteur de la construction soit au mieux familiarisé avec les nouvelles dispositions afin de pouvoir jouer un rôle proactif dans la promotion de la performance énergétique des bâtiments.

La Chambre de Commerce est également d'avis que le présent projet de règlement grand-ducal est trop restrictif pour ce qui concerne la qualification des experts autorisés à établir un calcul de la performance énergétique, à émettre un certificat de performance énergétique ou à développer des concepts énergétiques. La directive 2002/91/CE sur la performance énergétique prévoit que la certification doit être effectuée par des experts qualifiés et agréés, peu importe qu'ils agissent à titre individuel ou qu'ils soient employés par des organismes publics ou des établissements privés, sans contenir des exclusions à l'instar de celles figurant dans le texte du présent projet de règlement grand-ducal.

En effet, le projet de règlement grand-ducal réserve ce droit de certification et d'étude de faisabilité au sens de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal à des ingénieurs-conseils dont la profession est définie par la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil. Cette approche est d'autant plus restrictive au vu des dispositions du règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, qui inclut les architectes et les ingénieurs-conseils dont la profession est définie par la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil comme étant habilités à établir les calculs relatifs à la performance énergétique, ainsi que d'établir un certificat de performance énergétique. La Chambre de Commerce est d'avis que cette disposition restrictive porte atteinte à la liberté de commerce et risque d'être inconciliable avec la loi constitutionnelle. La restriction concernant la qualification des experts autorisés à établir un certificat énergétique risque de créer un monopole, ce qui renchérit potentiellement le coût de la certification pour les bâtiments fonctionnels.

En outre, il importe de souligner que cette interprétation trop rigide par rapport aux qualifications des experts autorisés risque de se solder par un manque d'experts disponibles. Il en résultera infailliblement des goulets d'étranglement dans le processus de certification de la performance énergétique avec des conséquences néfastes pour l'économie en général.

Par ailleurs, et afin d'éviter toute interrogation future éventuelle, la Chambre de Commerce propose qu'il soit clairement indiqué dès l'article 1er, que le projet de règlement grand-ducal sous avis s'ap-

plique aux bâtiments fonctionnels privés et publics. Cette indication figure dans l'exposé des motifs, mais n'est pas reprise clairement dans le texte de l'article 1er du projet de règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce note que les auteurs du présent projet de règlement grand-ducal n'ont pas fait usage de la faculté prévue à l'article 7 de la directive 2002/91/CE qui prévoit:

*„Pour les appartements ou les unités d'un même immeuble conçues pour les utilisations séparées, la certification peut être établie sur la base:*

*(...)*

- de l'évaluation d'un autre appartement (ou d'une autre unité) représentatif situé dans le même immeuble.“*

La Chambre de Commerce recommande de faire usage de cette faculté de manière à alléger les contraintes pesant sur le marché immobilier locatif tout en respectant les exigences de la directive 2002/91/CE.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se permet de rappeler quelques recommandations formulées dans son avis du 12 novembre 2007 sur les amendements relatifs au projet de règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation et modifiant le règlement grand-ducal du 22 novembre 1995 concernant l'isolation thermique des immeubles, qui sont les suivantes:

- *élargir le cercle des experts qualifiés pour l'établissement du certificat de performance énergétique aux entreprises commerciales du secteur de la construction et du négoce de matériaux de construction; l'argument de base est notamment d'éviter tout risque d'engorgement dans la procédure de délivrance desdits certificats;*
- *alléger l'obligation d'établir un certificat de performance énergétique lors de chaque changement de locataire en prévoyant à la place des mesures concrètes: le but est de limiter les risques d'engorgement et les délais importants lors de la délivrance de ces certificats.*

Les recommandations formulées par la Chambre de Commerce dans son avis du 12 novembre 2007 avaient comme objectif d'éviter un engorgement de la procédure de délivrance des certificats de performance énergétique et par là même un renchérissement du coût du logement.

Considérant que la directive 2002/91/CE n'impose aucune sanction pénale en cas de non-respect des dispositions sur les performances énergétiques, la Chambre de Commerce se heurte à la disposition prévue à l'article 18 imposant des sanctions pénales sur la base de l'article 20 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. En effet, une sanction importante est déjà prévue par le texte même, à savoir que les propriétaires de bâtiments ne respectant pas et ne se conformant pas à la législation en vigueur ne pourront ni vendre ni louer leur bien. On peut d'ailleurs s'interroger sur la régularité d'une telle disposition restrictive au regard du droit de propriété tel que garanti. La directive 2002/91/CE ne prévoit aucune sanction pénale dans ce sens. Force est de constater que les auteurs du présent projet de règlement ont une fois de plus introduit des dispositions supplémentaires à l'encontre du principe de „toute la directive et rien que la directive“.

Dans ce contexte, la question se pose aussi de savoir si, après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, quelle serait l'incidence éventuelle sur la validité d'un acte notarié de vente d'immeuble, en cas de non-présentation d'un certificat de performance énergétique.

Dans la mesure où il n'est pas précisé par les auteurs du projet de règlement grand-ducal quelle serait l'interaction ou non entre la législation établie régissant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels et les prescriptions du présent projet de règlement grand-ducal, la Chambre de Commerce s'interroge sur les conséquences de la co-existence de deux réglementations. La Chambre de Commerce craint que ces 2 législations ne s'appliquent simultanément sans être concordantes en tout point.

Un autre problème réside dans la définition de la surface de référence énergétique  $A_{n,r}$ . Les bâtiments d'habitation dont la surface énergétique de référence ne dépasse pas les 90% de la surface énergétique de référence totale sont exemptés du champ d'application du présent projet de règlement. Or, selon l'annexe 1.1.2 du projet de règlement grand-ducal, il est permis de retrancher de la surface de référence les surfaces de circulation (escaliers, couloirs, ...). Il en résulte que le seuil d'exemption pourra donc être rapidement atteint. On ne saurait ignorer l'incertitude juridique que confèrent les critères du règlement grand-ducal sous avis à la définition d'un bâtiment fonctionnel.

L'article 7 paragraphe 1er de la directive 2002/91/CE fixe les modalités de la certification dans les cas d'appartements ou d'unités d'un même immeuble conçues pour des utilisations séparées, admettant une certification basée sur:

- une certification commune pour l'ensemble de l'immeuble lorsque celui-ci est équipé d'un système de chauffage commun; ou
- l'évaluation d'un autre appartement représentatif situé dans le même immeuble.

Or, les auteurs du présent projet de règlement grand-ducal ont omis d'intégrer cette possibilité dans le texte soumis, possibilité qui aurait permis de transposer fidèlement la directive et de maintenir les charges découlant de la future réglementation au strict minimum prévu par la directive.

Enfin, la Chambre de Commerce constate que bon nombre de définitions complètent le texte français de la définition par le texte allemand qui fera donc en définitive partie intégrante du texte du règlement grand-ducal et qui fera de la sorte foi au même titre que le texte français. Selon l'article 2, alinéa 1 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues „Les actes législatifs et leurs règlements d'exécution sont rédigés en français. Lorsque les actes législatifs et réglementaires sont accompagnés d'une traduction, seul le texte français fait foi.“ La Chambre de Commerce tient à souligner outre le fait que la règle prévue ci-avant n'est pas respectée, que le projet sous sa forme actuelle réintroduit ainsi la possibilité d'interprétations reposant sur des différences entre les versions française et allemande des définitions, à l'encontre de la règle ci-avant indiquée.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce a noté un oubli de référence à une base légale du projet de règlement grand-ducal dans le préambule du projet sous avis. En effet, ne devrait-il pas être précisé que ce projet de règlement grand-ducal est fondé sur la loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports?

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Concernant l'article 1*

L'article 1 définit les termes principaux dudit projet de règlement grand-ducal, éclairant le champ d'application. La Chambre de Commerce tient à préciser que l'article 1er du projet de règlement grand-ducal sous avis devrait être adapté de sorte à inclure explicitement les bâtiments fonctionnels publics, sous réserve des exceptions autorisées par la directive 2002/91/CE.

### *Concernant l'article 2*

Cette disposition fixe les modalités d'exemption aux exigences de l'article 1. La Chambre de Commerce relève et s'interroge sur le fait que les auteurs du présent projet de règlement grand-ducal n'ont pas fait usage de la possibilité d'inclure dans la liste des exemptions explicites:

- les bâtiments et les monuments officiellement protégés comme faisant partie d'un environnement classé ou en raison de leur valeur architecturale ou historique spécifique, lorsque l'application des exigences modifierait leur caractère ou leur apparence de manière inacceptable.

Les bâtiments et les monuments officiellement protégés comme faisant partie d'un environnement classé ou en raison de leur valeur architecturale ou historique spécifique peuvent toutefois bénéficier d'une exemption en vertu de l'article 10, qui prévoit que l'autorité compétente en matière d'autorisation de bâtir peut accorder sur demande motivée et sur base d'une documentation complète à introduire avec la demande d'autorisation de bâtir, des dérogations au niveau du respect des exigences visées.

Les auteurs du projet de règlement ont inclus dans la liste d'exemptions deux types de bâtiments, à savoir les bâtiments dont la destination exige une ouverture large et permanente vers l'extérieur et les bâtiments dans lesquels l'énergie est utilisée exclusivement dans les procédés de production, jugeant que ces bâtiments rentrent dans le champ d'application de la directive 2002/91/CE, ou ces catégories ne sont pas visées textuellement, par déduction d'autres catégories à portée plus globale et en considération de l'inefficacité de mesures d'efficacité énergétique sur les bâtiments disposant et nécessitant une ouverture large et permanente vers l'extérieur.

Le point (g) de l'article 2 appelle une clarification selon la Chambre de Commerce dans la mesure où la directive utilise le terme de „site industriel“, tandis que le projet de règlement grand-ducal sous avis se réfère aux „bâtiments industriels“ parmi les exemptions.

#### *Concernant l'article 3*

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'articulation de la définition d'un bâtiment fonctionnel, énoncée à l'article 3 (2) du présent projet de règlement grand-ducal, et qui se lit comme suit: „bâtiment dans lequel moins de 90% de la surface de référence énergétique  $A_n$  est destinée à des fins d'habitation“, cette définition suscite au moins des interrogations quant à la pertinence du critère. La modification d'un lot d'un tel bâtiment à d'autres usages, peut changer le statut du bâtiment fonctionnel pour en faire un bâtiment d'habitation. L'annexe 1.1.2 au projet de règlement grand-ducal apporte une définition de la surface énergétique de référence qui n'est compréhensible que pour des spécialistes aguerris du domaine.

#### *Concernant l'article 4*

La Chambre de Commerce constate à la lecture de cette disposition qu'elle risque de prêter à confusion entre le 1er alinéa et le 9e alinéa, alors qu'au 1er alinéa il est question des demandes introduites par les architectes et ingénieurs-conseils, tandis qu'au 9e alinéa il est question que les documents visés à l'alinéa 1 et à l'article 6 sont à établir par un ingénieur-conseil; a priori, il semblerait que seuls les architectes et ingénieurs-conseils tels que définis par la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil ainsi que les personnes agréées en vertu du règlement grand-ducal du 10 février 1999 relatif à l'agrément de personnes physiques ou morales, privées ou publiques, autres que l'Etat, pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de contrôle dans le domaine de l'énergie sont habilités à établir un calcul de la performance énergétique, un certificat de performance énergétique, voire un concept énergétique. Mais la formulation restrictive de l'alinéa 9 ne parlant que des ingénieurs-conseils semble contredire cela. Outre cette nécessité de la clarification de texte, se pose la question de l'atteinte à la liberté de commerce à laquelle ne peuvent être apportées des restrictions que par la voie législative.

Le point 4 de l'article 4 soulève la question de la sanction pénale dans le cas où une autorisation de bâtir pour un bâtiment fonctionnel neuf, une extension ou une modification d'un bâtiment fonctionnel aurait été accordée, sans avoir respecté toutes les dispositions du présent règlement grand-ducal.

#### *Concernant l'article 10*

Même si la Chambre de Commerce accueille favorablement les exemptions prévues dans la présente disposition, elle relève néanmoins que les cas de figure énoncés à l'article 10 manquent de précision et laissent ainsi une grande marge de manoeuvre dans leurs applications à l'autorité compétente en matière d'autorisation de bâtir.

#### *Concernant l'article 11*

Le point 6 dudit article 11 représente une transposition trop rigide et contraignante de la directive. Selon les auteurs, le certificat de performance énergétique doit être établi séparément pour chaque bâtiment, au cas où des bâtiments fonctionnels forment un ensemble de plusieurs entités mais que ces bâtiments constituent des constructions séparées.

#### *Concernant l'article 18*

L'article 18 relate toute une série de modifications du règlement grand-ducal du 30 novembre 2007. La Chambre de Commerce estime que prévoir des sanctions pénales au point 28 de l'article 18 du projet de règlement sous avis, alors que le non-respect des règles établies par la législation interdit déjà aux propriétaires des bâtiments visés de disposer, soit par la vente soit par la location, de leurs biens, équivaut à une double peine inutile et disproportionnée.

#### *Concernant l'article 22*

La Chambre de Commerce se heurte aux dispositions de l'article 22 dans sa teneur actuelle. Car la directive 2002/91/CE n'exige nullement que les Etats membres prennent des sanctions pénales pour assurer l'application de la réglementation en matière de performance énergétique. Au contraire, l'article 7 de la directive indique que les certificats de performance énergétique ont pour seul but de fournir

des informations. La Chambre de Commerce s'interroge, au vu de ce qui précède, sur la réelle nécessité d'ériger les dispositions des articles 4 et suivants, du présent projet de règlement grand-ducal en infraction pénale, alors qu'il s'agit de règles et recommandations en matière de performances énergétiques, voire d'économie d'énergie.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le présent projet de règlement grand-ducal que sous la réserve expresse des modifications proposées.

