

N° 7668⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL****concernant la performance énergétique des bâtiments**

* * *

AVIS DE LA CONFERENCE DES PRESIDENTS

(3.6.2021)

Le projet de règlement grand-ducal a été déposé le 14 septembre 2020 à la Chambre des Députés par le Ministre aux Relations avec le Parlement à la demande du Ministre de l'Énergie.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels que le projet de règlement grand-ducal entend modifier, ainsi que les textes de la directive 2018/844/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique et de la directive 2018/2002/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

L'avis du Conseil d'État date du 19 décembre 2020.

Les avis de la Chambre des Salariés, de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce datent respectivement des 15 octobre 2020, 20 novembre 2020 et 9 décembre 2020.

*

Le projet de règlement grand-ducal sous avis poursuit un double objectif :

1. Alors que les dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments se trouvent actuellement dans deux textes réglementaires différents (le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, qui concerne les bâtiments d'habitation et le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels qui concerne les bâtiments fonctionnels), le projet de règlement grand-ducal vise à fusionner les règlements de 2007 et de 2010.
2. Il transpose la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, ainsi que la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

Plus concrètement, le texte prévoit les dispositions nécessaires à l'établissement et au classement des certificats de performance énergétique. Il introduit en outre de nouvelles exigences, comme par exemple des exigences minimales pour l'accueil de l'électromobilité, des exigences concernant l'autorégulation de température, des exigences concernant l'installation de compteurs pour vérifier la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude, une modification des exigences pour la production de chaleur, des exigences pour les dispositifs de réglage de la température ambiante des locaux, un renforcement des exigences en matière d'isolation thermique à partir du 1^{er} janvier 2023, une nouvelle

classe de performance énergétique A+ sur base volontaire permettant d'identifier et de renseigner un dépassement des exigences de la classe A.

*

Dans son avis du 15 octobre 2020, la Chambre des Salariés, si elle salue les exigences d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments qui servent la cause environnementale, déplore le fait que la multitude des exigences introduites par le projet de règlement grand-ducal suscitera un investissement financier que des ménages aux revenus modestes ne pourront pas nécessairement se permettre et rendra l'accès au logement plus cher. La chambre professionnelle estime qu'il serait nécessaire, d'une part, de conditionner l'accès aux différentes subventions ainsi que les montants accordés selon des critères sociaux afin de favoriser des ménages les plus démunis et, d'autre part, de mettre en œuvre un système incitatif à l'investissement pour les propriétaires les plus mal lotis financièrement et du point de vue de l'état de leur habitation.

*

Dans son avis du 20 novembre 2020, la Chambre des Métiers, si elle souscrit aux ambitions du Gouvernement de réduire rapidement les émissions de gaz à effet de serre, est cependant d'avis que les nouvelles exigences en matière d'isolation vont forcément avoir un impact majeur sur les coûts de construction. En conséquence, elle demande des aides pour les particuliers et les entreprises. D'un point de vue technique, la Chambre des Métiers demande que des solutions de systèmes bivalents soient autorisées ponctuellement afin d'éviter une explosion des coûts dans certains cas de figure. En outre, la période de transition avant l'entrée en vigueur des dispositions du règlement grand-ducal devrait être d'au moins trois ans, pour permettre aux professionnels de former convenablement leur personnel et aux gestionnaires de réseau de consolider l'infrastructure. Finalement, la Chambre des Métiers propose d'élargir le périmètre des activités du Service de contrôle et de réception du bâtiment (SCRB) aux réceptions de toutes les pompes à chaleur, afin d'assurer leur fonctionnement optimal et limiter la consommation électrique au strict minimum.

*

Dans son avis du 9 décembre 2020, la Chambre de Commerce salue la fusion des textes réglementaires entourant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels et d'habitation en un seul texte, ainsi que la transposition en droit national de dispositions permettant l'amélioration de la performance énergétique, afin de contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques du Luxembourg. Elle émet cependant plusieurs remarques concernant les conséquences qui pourraient découler de certaines dispositions. Ainsi, elle préconise d'analyser les conditions sous lesquelles il serait économiquement avantageux d'utiliser le réseau de gaz comme infrastructure permettant d'acheminer de l'hydrogène. Concernant les hausses du coût de l'immobilier et de l'électricité, elle estime que les promoteurs immobiliers devraient être incités à prévoir systématiquement des emplacements pour l'installation de garabits permettant d'accueillir des compteurs individuels, dès la conception des bâtiments, afin d'éviter de futurs coûts potentiels. Concernant l'introduction de la classe de performance A+, elle recommande de saisir l'opportunité de l'introduction de la classe de performance A+ (à atteindre de manière volontaire) comme possibilité de mettre en œuvre les dernières techniques et innovations dans la construction saine et durable.

*

Dans son avis du 19 décembre 2020, le Conseil d'État salue le regroupement des règlements de 2007 et de 2010 en un règlement grand-ducal unique. Il note cependant qu'au lieu de présenter un texte réglementaire nouveau couvrant l'ensemble des règles relatives à la performance énergétique des deux types de bâtiments, les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont pris l'option d'intégrer les règles concernant les bâtiments d'habitation dans le règlement grand-ducal concernant les bâtiments fonctionnels, le premier étant abrogé. Cette façon de procéder a comme conséquence que l'intitulé du règlement grand-ducal du 31 août 2010, une fois modifié par le règlement sous avis, ne correspondra plus au contenu du texte. Le Conseil d'État recommande en conséquence d'abroger les deux textes

réglementaires existants et de les remplacer par un règlement grand-ducal unique à vocation générale concernant la performance énergétique des bâtiments, quelle que soit leur nature.

Le Conseil d'État note encore que le projet de règlement grand-ducal est pris sur le fondement de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie, laquelle prévoit que « sous réserve d'autres dispositions légales, l'inobservation des dispositions des articles 7, 9 et 11 et de leurs règlements d'exécution est punie d'un emprisonnement de 8 jours à deux mois et d'une amende de 251 à 25 000 euros, ou d'une de ces peines seulement ». Le Conseil d'État se demande si la loi est sur ce point conforme au principe de la légalité des incriminations et des peines, qui est consacré par l'article 14 de la Constitution. Il suggère d'envisager une adaptation du texte de la loi sur ce point afin d'assurer que la violation des mesures d'exécution puisse, le cas échéant, faire l'objet de sanctions pénales.

Afin de garantir une exécution réussie des nouvelles dispositions, le Conseil d'État considère comme indispensable que la période de transition fixée soit suffisante pour permettre aux différents acteurs de se préparer aux changements prescrits.

Afin de garantir une transposition complète de l'article 1^{er}, point 5, de la directive (UE) 2018/844, le Conseil d'État demande que l'article 12 du projet de règlement grand-ducal soit complété par un critère lié au coût des travaux de rénovation et propose une formulation allant dans ce sens.

L'article 28 du projet de règlement grand-ducal dispose que « Les infractions à l'article 4, paragraphes 1^{er}, 3, 8 à 9 et 12 à 14, aux articles 5, 6, 8 et 9 à 11, à l'article 14, paragraphes 2 à 5, à l'article 15, à l'article 19, paragraphes 1^{er} à 3 et à l'article 19, dernière phrase, sont punies des peines prévues à l'article 20 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ». Le Conseil d'État constate qu'en raison du renvoi général aux annexes I et II fait par les articles 5, 6, 14 et 15, le non-respect des exigences minimales concernant les dispositifs de charge pour voitures électriques ou hybrides rechargeables ainsi que pour les installations photovoltaïques se retrouve ainsi sanctionné pénalement. Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 20 de la loi du 5 août 1993 punit les infractions aux articles 7, 9 et 11 de la même loi et de leurs règlements d'exécution, lesquels ne visent pas expressément l'installation de dispositifs de charge pour voitures électriques ou hybrides rechargeables ou les installations photovoltaïques. Il note que ces questions relèveraient plus des articles 14 et 14*bis* de la loi précitée du 5 août 1993. Le Conseil d'État souligne qu'en raison de l'article 14 de la Constitution, nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi, et que pour suffire aux exigences de la Constitution, la sanction doit être suffisamment déterminée, pour permettre à tout justiciable commettant un fait pénalement répréhensible de mesurer la nature et la portée des sanctions le cas échéant encourues, ainsi que les aménagements dont ces sanctions peuvent être assorties. Si l'article 20 de la loi précitée du 5 août 1993 répond à cette exigence, il n'en reste pas moins que la définition de nouvelles infractions relève du domaine réservé à la loi par la Constitution, de sorte que tout pouvoir spontané du Grand-Duc pour déterminer, au titre de la loi précitée du 5 août 1993, le régime de sanctions applicables exigé par l'article 27 de la directive 2010/31/UE est exclu. Aussi, en cas de maintien du renvoi indistinct aux annexes I et II, l'article 28 du règlement grand-ducal risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution au regard de cet aspect.

Le Conseil d'État émet en outre plusieurs observations d'ordre rédactionnel et légistique.

*

La commission parlementaire constate que le nouveau texte coordonné lui soumis pour avis reprend entièrement les remarques émises par la Haute Corporation.

*

Au vu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire donne son assentiment au texte du projet de règlement grand-ducal, tel qu'il a été amendé suite à l'avis du Conseil d'État.

*

La Conférence des Présidents fait sien l'avis de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire et donne son assentiment au projet de règlement grand-ducal N°7668.

Luxembourg, le 3 juin 2021

Le Secrétaire général,
Laurent SCHEECK

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN