

N° 7668²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

concernant la performance énergétique des bâtiments modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (9.12.2020)	1
2) Avis de la Chambre des Salariés (15.10.2020)	5

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(9.12.2020)

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après « le Projet sous avis») a pour objet de fusionner le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation (ci-après « le RGD du 30 novembre 2007 ») et le règlement grand-ducal modifié du 10 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels (ci-après « le RGD du 10 août 2010 ») et de les adapter tout en transposant en droit national certaines dispositions de la Directive (UE) 2018/844 du 30 mai 2018¹ (ci-après « la directive (UE) 2018/844) et de la Directive (UE) 2018/2002 du 11 décembre 2018² (ci-après « la directive (UE) 2018/2002).

En bref

- La Chambre de Commerce 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.
- 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.
- Aux yeux de la Chambre de Commerce, les promoteurs immobiliers devraient être incités à prévoir systématiquement l'emplacement pour l'installation de gabarits permettant d'accueillir des compteurs individuels, dès la conception des bâtiments, afin d'éviter de futurs coûts potentiels.

*

¹ 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.

² 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.

CONTEXTE

Le Projet sous avis définit entre autres la manière dont un certificat de performance énergétique doit être délivré et les spécifications auxquelles le bâtiment doit se conformer à cet égard. Il propose de regrouper dans un seul et même texte les dispositions réglementaires entourant la performance énergétique des bâtiments d'habitation et fonctionnels au Luxembourg, sachant que de nombreuses dispositions sont identiques pour les deux types de bâtiments.

Un certain nombre d'éléments sont toutefois modifiés, adaptés et ajoutés par le Projet sous avis. Ils visent principalement le renforcement des exigences entourant les rénovations énergétiques, l'adaptation de la méthodologie de calcul de la performance énergétique des bâtiments, qui pourra être exécuté sur un nouveau logiciel, et éviter tout risque de non-respect du RGPD³. Ainsi, il est entre autres prévu pour tous les bâtiments de :

- renforcer les exigences minimales en termes d'isolation thermique dès 2023, tout en considérant le rapport coût-efficacité ;
- introduire une classe de performance énergétique A+ qui pourra être atteinte volontairement par les maîtres d'ouvrage et qui permettra de percevoir des subventions ;
- ne plus indiquer les noms et prénoms des propriétaires ou maîtres d'ouvrage sur les certificats de performance énergétique, afin de prévenir toute ambiguïté en lien avec le RGPD.

Concernant plus spécifiquement les bâtiments fonctionnels, le Projet sous avis prévoit des dispositions supplémentaires, à savoir, notamment, de :

- revoir à la hausse la performance énergétique minimale des bâtiments, à savoir les classes d'isolation et de performance énergétique A ;
- mettre à jour la méthodologie de calcul de la performance énergétique des bâtiments, afin de la rendre compatible avec la norme DIN V 18599 actuelle⁴, tout en développant un logiciel permettant d'effectuer les calculs nécessaires pour les certificats de performance énergétique ;
- proposer des formations spécifiques pour les architectes et les ingénieurs-conseils (méthode de calcul de la performance énergétique, établissement de certificats de performance énergétique, logiciel susmentionné) ;
- remplacer la chaudière à condensation au gaz naturel par la pompe à chaleur (PAC) air/eau⁵ comme système de chauffage et d'eau chaude sanitaire (ECS) de référence, tout en prévoyant une phase de transition de 2 ans, afin de faire un pas supplémentaire vers la décarbonisation des bâtiments.

Quant au volet transposition en droit national des directives (UE) 2018/844 et 2018/2002, les principales dispositions concernent l'introduction de définitions supplémentaires, et d'un certain nombre d'exigences minimales.

Ces dernières concernent entre autres :

- l'installation de compteurs individuels permettant de mesurer la consommation réelle du client final de chaleur, de froid et d'ECS, ainsi que la lecture à distance de ces consommations ;
- les futures installations de dispositifs de charge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;
- les équipements de dispositifs d'autorégulation de la température intérieure.

*

³ Règlement Général sur la Protection des Données

⁴ La version actuelle de la norme DIN V 18599 date du 4 septembre 2018. Il s'agit d'une norme de performance énergétique des bâtiments, qui calcule le besoin primaire, net et final d'énergie pour le chauffage, le refroidissement, la ventilation et l'approvisionnement en eau chaude potable, et le besoin net et final d'énergie pour l'éclairage.

⁵ De manière simplifiée, la PAC air/eau capture l'énergie solaire emmagasinée dans l'air ambiant (donc les calories de cet air), les transforme en chaleur à haute température pour chauffer de l'eau. Cette eau chaude est ensuite injectée dans le circuit interne du système de chauffage et d'eau chaude sanitaire.

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce salue de manière générale la fusion des textes réglementaires entourant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels et d'habitation en un seul et même texte, ainsi que la transposition en droit national de dispositions permettant l'amélioration de la performance énergétique, et ainsi, de contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques du Luxembourg.

Elle souhaite cependant émettre un certain nombre de remarques concernant les conséquences qui pourraient découler de certaines dispositions, afin que celles-ci puissent, le cas échéant, être revues.

Concernant le réseau de gaz national (de moins en moins sollicité)

Le Projet sous avis prévoit l'adaptation des systèmes de production de chaleur et d'ECS de référence des bâtiments fonctionnels et d'habitation. Le système de référence sera dorénavant une PAC air/eau (alimentée en électricité), et non plus une chaudière à condensation alimentée en gaz naturel (combinée à une installation solaire pour la production d'ECS).

Ces adaptations sont accompagnées d'une phase transitoire de deux ans. Ainsi, la PAC air/eau, comme référence pour les bâtiments d'habitation, entrera en vigueur dès 2023. Concernant les bâtiments fonctionnels, l'exposé des motifs du Projet sous avis indique que « *les exigences concernant la valeur maximale à atteindre pour le besoin spécifique en chaleur de chauffage sont réduites par rapport à la nouvelle référence* » jusqu'à la fin 2022. La Chambre de Commerce salue ces phases transitoires de deux ans, qui doivent permettre aux professionnels du bâtiment de s'adapter progressivement.

En conséquence à ce changement de référence, le réseau national de gaz naturel sera de moins en moins sollicité, le nombre d'utilisateurs devenant de plus en plus faible à l'avenir.

Ainsi, d'une part, les capacités d'amortissement des infrastructures de gaz naturel pourraient être revues à la hausse. Un impact sur le coût du gaz naturel n'est donc pas à exclure, ce qui, sans mesure (sociale) supplémentaire, sera répercuté mécaniquement sur les consommateurs concernés (car ils seront moins nombreux à utiliser le réseau).

D'autre part, si cela n'a pas encore été prévu, elle préconise d'analyser les conditions sous lesquelles il serait économiquement avantageux de moderniser le réseau de gaz national existant afin de l'utiliser comme infrastructure permettant d'acheminer de l'hydrogène.

Concernant les hausses du coût de l'immobilier et de l'électricité

Le Projet sous avis devrait avoir pour conséquence un certain nombre de hausses de prix et coûts d'investissement, que la Chambre de Commerce souhaite mettre en évidence.

D'une part, le besoin croissant en électricité des futurs bâtiments, notamment lié à l'installation plus systématique de PAC air/eau, ou encore de bornes de charge pour véhicules électriques sous certaines conditions, entraînera une augmentation de la consommation d'électricité liée aux bâtiments. Celle-ci sera accompagnée d'une hausse des investissements en matière d'infrastructures et de réseau électrique, qui devront être renforcés en conséquence.

D'autre part, la performance énergétique croissante des futurs bâtiments impactera le coût de construction, et donc de l'immobilier en général. Selon la Chambre de Commerce, cela pourrait notamment avoir comme conséquence un impact non négligeable sur les investissements des entreprises souhaitant construire un nouveau bâtiment, rénover ou construire une extension.

Pour la Chambre de Commerce, il appartient ici de prendre en compte ces impacts dans l'élaboration des mesures de soutien et d'incitation en matière d'efficacité énergétique pour les entreprises, afin de ne pas les freiner dans leur développement économique, tout en maintenant en parallèle des mesures de compensations financières pour les ménages les plus vulnérables.

Concernant l'introduction de la classe de performance A+

Le Projet sous avis propose d'introduire une nouvelle catégorie, dénommée A+, aux classes de performance énergétique (mesurant la qualité de la performance énergétique globale d'un bâtiment), aux classes d'isolation thermique (mesurant la qualité de l'enveloppe thermique d'un bâtiment), ainsi qu'aux classes de performance environnementale (mesurant les émissions de CO₂ d'un bâtiment). Cela porterait à 10 le nombre de catégories existantes pour ces classes.

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'introduction d'une telle classe, ainsi que le caractère facultatif de l'atteinte de cette classe A+, étant donné qu'elle va au-delà des exigences légales en matière de performances à atteindre. L'exposé des motifs du Projet sous avis prévoit que l'atteinte de cette classe pourrait être accompagnée de subventions.

Dans ce contexte, et vu le caractère facultatif de l'atteinte de cette classe, la Chambre de Commerce se demande si la classe A+ ne pourrait pas être une occasion à saisir pour mettre en œuvre les dernières techniques et innovations dans la construction saine et durable. Elle suggère ainsi de ne pas se limiter aux seules considérations énergétiques et d'émissions, mais d'y inclure l'utilisation de matériaux sains et durables. En effet, une utilisation de ces matériaux, couplée au recours à des techniques de construction innovantes pourraient, le cas échéant, compenser une éventuelle performance d'isolation thermique moins élevée.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 14, paragraphes (11), (12) et (14)

Les paragraphes (11) et (12) de l'article 14 du Projet sous avis prévoient que le certificat de performance énergétique doit être complété, au plus tard quatre ans après l'établissement de ce dernier, « par un indice de dépense d'énergie mesuré pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire [...] pour les bâtiments d'habitation ».

De plus, le paragraphe (14) précise qu'« [a]u cas où les équipements de comptage existants ne permettent pas des mesurages précis des consommations individuelles d'un complexe de bâtiments, une répartition proportionnelle des consommations totales sur les différents bâtiments doit être effectuée. Dans ce cas, de nouveaux équipements de comptage individuels doivent être installés au plus tard un an après le premier établissement du certificat de performance énergétique ».

La Chambre de Commerce souhaite ici attirer l'attention sur le fait qu'un certain nombre de caractéristiques (de conception) des bâtiments peuvent entraver l'installation *ex-post* d'équipements de comptage individuels, comme par exemple des vannes d'arrêt d'eau mal positionnées sur les tuyaux d'eau, ou encore des arrivées d'eau inaccessibles, rendant leur installation techniquement très difficile, sinon impossible, sans travaux supplémentaires, pouvant engendrer des coûts additionnels pour les (co-)propriétaires d'un bâtiment d'habitation.

Afin de pallier cette difficulté et des coûts non nécessaires, ces potentielles futures installations doivent être prises en compte en amont.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose d'inciter les promoteurs immobiliers à prévoir des emplacements facilement accessibles et sans entrave, dotés de gabarits permettant d'accueillir des compteurs individuels ultérieurement, à des endroits stratégiques (c'est-à-dire à proximité des postes de consommation énergétique) dès la conception et la construction des bâtiments. Ceci a minima pour tout bâtiment neuf.

Une telle mesure n'aurait qu'un impact minime sur les promoteurs immobiliers et les coûts de construction et de l'immobilier, tout en évitant, d'une part, de potentiels futurs coûts supplémentaires tels que décrits précédemment, et en permettant, d'autre part, aux propriétaires ou aux Syndics de copropriété de librement choisir l'entreprise d'installation de compteurs individuels.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce propose d'envisager le caractère obligatoire de l'installation de certains compteurs supplémentaires, en plus de ceux destinés à mesurer la consommation liée au chauffage et à l'ECS.⁶ En effet, au vu du changement de système de production de chaleur de référence dans le Projet sous avis, qui sera dès lors la PAC air/eau, la Chambre de Commerce se demande s'il ne serait pas judicieux de prévoir l'installation obligatoire des compteurs individuels pour les PAC, ainsi que pour le poste de refroidissement (ventilation/climatisation), même si ce dernier ne dessert pas plusieurs lots, le cas échéant.

⁶ Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue toutefois la recommandation figurant au point 1.10 de l'annexe II du Projet sous avis, qui préconise « d'installer des compteurs individuels supplémentaires pour effectuer un mesurage individuel des différentes consommations pour les systèmes techniques tels que l'éclairage, la ventilation, l'approvisionnement en froid et les consommateurs d'énergie individuels importants. »

Enfin, afin, pour les promoteurs immobiliers, de pouvoir prouver que le comptage pourra s'effectuer efficacement pour les différents types de consommation d'énergie (i.e. électricité, ECS, chauffage, eau froide, froid pour la climatisation), la Chambre de Commerce suggère qu'ils établissent un plan du concept de comptage, à remettre au Syndic de copropriété à la remise des clés. Ce plan indiquerait l'ensemble des emplacements prévus pour l'installation des compteurs individuels.

Finalelement, la Chambre de Commerce souhaite revenir sur le renseignement des consommations mesurées au plus tard quatre ans après l'établissement du certificat de performance énergétique (donnant lieu à un nouveau certificat de performance énergétique). Dans les faits, cette obligation n'est que rarement respectée, la validité du certificat de performance n'étant à ce jour pas impactée en cas de non renseignement des consommations mesurées après quatre ans. En effet, la validité du certificat reste de dix ans, telle qu'indiqué à l'article 18, paragraphe (1), du Projet sous avis.

Dans un souci de faire respecter cette disposition, qui permet d'avoir en circulation des certificats de performance énergétique cohérents avec les caractéristiques réelles des bâtiments, la Chambre de Commerce suggère de limiter la validité du certificat à quatre ans, avec une prolongation de six ans en cas d'introduction des consommations réelles mesurées.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(15.10.2020)

Par lettre en date du 29 juillet 2020, réf. : 0375-E20, Monsieur Claude Turmes, Ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

*

1. LES GRANDES LIGNES DU PROJET

Si le projet de RGD fusionne le règlement de 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation et le règlement grand-ducal de 2010 qui concerne les bâtiments fonctionnels, les grandes lignes du texte sont liées aux objectifs que le Luxembourg s'est fixés en matière d'efficacité énergétique globale des bâtiments dans son PNEC.

En même temps ce projet de règlement grand-ducal vise aussi à transposer en droit national des directives européennes relatives à l'efficacité énergétique pour les habitations et pour les bâtiments fonctionnels.

Outre tous les détails techniques pour mesurer l'efficacité énergétique des bâtiments, on retiendra que :

Concernant les *bâtiments d'habitation* ce PRGD introduit :

- des exigences minimales pour l'accueil de l'électromobilité (dispositifs de charge et système collectif de gestion intelligente de charge) ;
- une exigence concernant l'autorégulation de température ;
- des exigences minimales concernant l'installation de compteurs individuels pour vérifier la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude ;
- une modification des exigences pour la production de chaleur (installation ou passage à une pompe à chaleur air/eau (phase transitoire de deux ans) ;
- une exigence minimale 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. La classe A+ pourrait être utilisée comme critère pour l'attribution de subvention.

Concernant les *bâtiments fonctionnels* ce PRGD introduit :

- des exigences minimales pour l'accueil de l'électromobilité (dispositifs de charge et système collectif de gestion intelligente de charge);
- des exigences minimales concernant les systèmes d'automatisation et de réglage (chauffage, ventilation, climatisation...);
- une adaptation des exigences minimales concernant l'autorégulation de température ;
- une adaptation d'une exigence minimale pour l'installation de compteurs qui précise la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude sanitaire du client final ;
- des exigences minimales pour la mise en place de compteurs individuels par unité de bâtiment ;
- une adaptation de la méthodologie de calcul ;
- le respect de la classe d'isolation A et de la classe de performance énergétique A ;
- une adaptation de la méthodologie d'évaluation pour améliorer la constructibilité du bâtiment ;
- une modification des exigences pour la production de chaleur ;
- une nouvelle classe de performance énergétique A+ sur base volontaire permettant d'identifier et de renseigner un dépassement des exigences de la classe A. La classe A+ pourrait être utilisée comme critère pour l'attribution de subvention
- des mesures d'accompagnement de la nouvelle réglementation : des formations spécifiques pour les experts en charge d'établir des certificats de performances et développement d'un logiciel de calcul adapté.

Le PRGD prévoit toutes les dispositions et conditions nécessaires à l'établissement et au classement des certificats de performance énergétique, ainsi que leur validité. Enfin, le texte prévoit des contrôles par rapport à ces certificats.

Les dispositions transitoires y sont également décrites par rapport à l'état du bâtiment (neuf ou en transformation) et par rapport à son utilité (à des fins d'habitation ou fonctionnel).

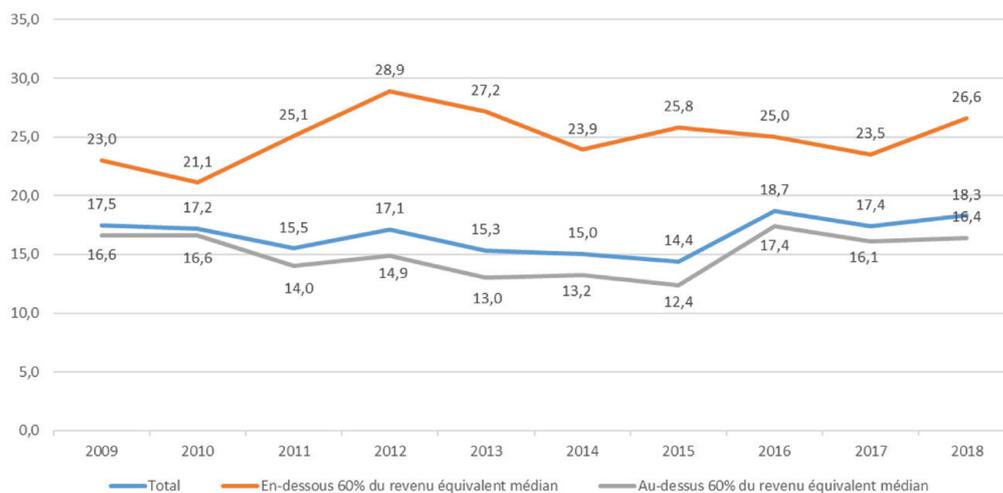
*

2. LA POSITION DE LA CSL

La Chambre des salariés salue bien évidemment toute disposition dont la finalité sert la cause environnementale, dans ce sens l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments en est une des plus utiles. Cependant, la multitude des exigences minimales introduites par ce projet de règlement grand-ducal suscitera un investissement financier que des ménages aux revenus modestes ne pourront pas nécessairement se permettre. Il est essentiel que le Gouvernement tienne compte du risque lié à ces mesures, certes importantes au niveau environnemental, mais peut-être lourdes de conséquences pour les plus précaires en rendant l'accès au logement plus cher.

Les ménages les moins aisés vivent souvent dans les logements les moins efficaces qui nécessitent plus d'énergie pour être chauffés, et ils ont moins de capacités à investir pour rénover, par manque de ressources financières. Les données d'Eurostat figurant dans le graphique suivant étayent ces considérations.

Pourcentage de la population totale vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol (Luxembourg)

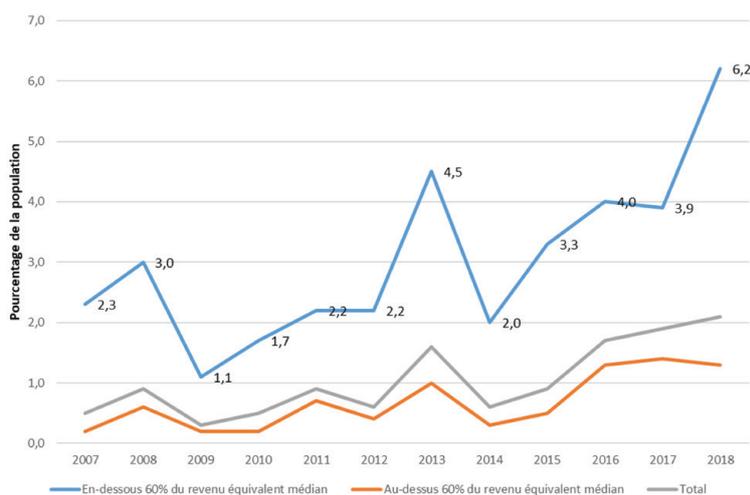


Source : Eurostat – enquête EU-SILC

Les personnes vivant en situation de précarité sont surreprésentées dans les logements moins confortables en termes d'humidité, et donc plus énergivores.

Dans le même ordre d'idées, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté et ayant une incapacité à maintenir une température adéquate dans le logement sont surreprésentées. En 2018, plus de 2% de la population se trouve dans l'incapacité d'avoir une température adéquate dans son logement. Ce pourcentage peut paraître bas mais depuis 10 ans, on observe une tendance à la hausse de personnes en difficulté de gestion de température ; les plus pauvres étant les plus touchés comme le montre le graphique suivant.

Incapacité à maintenir une température adéquate dans le logement



Source : Eurostat – EU-SILC

Ce qui montre bien qu'au Luxembourg aussi la précarité énergétique constitue un problème social qui nécessite l'intervention politique, d'autant plus que la situation s'est fortement dégradée en 2018 pour les plus pauvres. Evidemment certaines primes à la rénovation existent, mais d'une part elles ne concernent de prime abord que les propriétaires, et d'autre part, on peut s'interroger sur la capacité des

propriétaires aux revenus modestes à entreprendre de telles initiatives, étant donné que la part restant à payer peut constituer un fardeau impossible à financer.

La Chambre estime qu'il serait nécessaire d'une part, de conditionner l'accès aux différentes aides et 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 système incitatif à l'investissement pour les propriétaires les plus mal lotis financièrement et du point de vue de l'état de leur habitation.

Luxembourg, le 15 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK