



Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 16 juin 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 4 février et du 2 juin 2016
2. 6851 Projet de règlement grand-ducal modifiant
 1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation;
 2. le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels; et
 3. le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement
 - Examen du dossier en vue de la rédaction d'un avis pour la Conférence des Présidents
3. 6854 Projet de loi ayant pour objet
 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ;
 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ;et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
 - Présentation du projet de loi
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Gérard Anzia, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

M. Tom Eischen, M. Mario Grotz, M. Franck Valencia, M. Daniel Flies, M. Marco Walentiny, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fränk Arndt, M. André Bauler, M. Léon Gloden

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 4 février et du 2 juin 2016

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

- 2. 6851 Projet de règlement grand-ducal modifiant**
- 1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation;**
 - 2. le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels; et**
 - 3. le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement**

- Examen du dossier en vue de la rédaction d'un avis pour la Conférence des Présidents

Monsieur le Président signale que dans ce dossier, le Conseil d'Etat vient de rendre un avis complémentaire favorable suite à une volumineuse lettre d'amendements du Gouvernement et demande si les membres de la commission peuvent se rallier à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Plusieurs intervenants expriment le souhait de se voir expliquer, au préalable d'un éventuel avis favorable, les principales modifications que le Gouvernement entend apporter aux textes réglant l'efficacité énergétique des bâtiments tant fonctionnels que d'habitation. Ils soulignent l'impact de ces règlements grand-ducaux, non seulement sur l'ensemble du secteur du bâtiment, mais également sur la qualité de vie du citoyen appelé à vivre et à travailler dans pareils immeubles.

Partant, le représentant du Ministère est invité à présenter succinctement le dispositif modificatif finalement retenu. Celui-ci renvoie aux antécédents de ces textes réglementaires et précise que les derniers amendements gouvernementaux proposés et approuvés par le Conseil d'Etat ne se sont pas limités à répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis initial, mais également aux réactions et suggestions exprimées par les secteurs concernés. L'orateur qualifie le texte finalement retenu comme une « révision semi-fondamentale de la méthodologie mise en place en 2007 ».

Les adaptations proposées visent notamment la méthodologie de calcul de la performance énergétique des immeubles et certaines précisions ont été apportées.

Dans des constructions hautement isolées, une attention particulière doit être portée à leur protection contre le rayonnement solaire pour éviter leur surchauffe (difficulté d'évacuer la chaleur). Les règles afférentes ont été davantage spécifiées.

Un facteur de correction a été prévu visant à tenir compte de la divergence constatée entre la consommation d'énergie calculée et prévue par les passeports énergétiques (théorique) et celle réellement consommée par les bâtiments respectifs. De la sorte, cet écart entre théorie et pratique devra se réduire sensiblement.

Le projet de règlement propose également l'introduction d'une définition d'un bâtiment à consommation d'énergie quasi nulle (*Niedrigstenergiegebäude*), tel qu'exigé des Etats membres par une directive européenne datant de 2010. Il est ainsi précisé qu'un bâtiment classé par le passeport énergétique luxembourgeois en moyenne comme un triple A, est un tel *Niedrigstenergiegebäude*.

Jusqu'à présent, le passeport énergétique n'a pas tenu compte de la production d'énergie électrique d'un bâtiment, notamment pour ce qui est des installations photovoltaïques. Le projet de règlement grand-ducal prévoit que cette énergie produite peut, dans une certaine proportion, être prise en compte. Cette proportion correspond à l'électricité employée pour le chauffage et/ou la ventilation du bâtiment respectif (besoin d'énergie pour le conditionnement de l'immeuble). La consommation électrique d'aucun autre appareil électrique installé dans ce bâtiment n'est prise en compte. Ceci afin d'assurer la comparabilité des passeports énergétiques. L'adaptation de la méthode de calcul permettra à un bâtiment à installation photovoltaïque d'atteindre plus rapidement la classe de performance énergétique A-A et augmente de cette façon la flexibilité dans le système.

La méthodologie de calcul mise en place en 2007 a également été adaptée afin de pouvoir tenir compte de la spécificité géographique du lieu de construction d'une maison A-A (p.ex. versant ombragé d'une vallée) et de permettre une construction économiquement raisonnable.

Débat :

- **Conséquence pour les passeports existants.** Il est précisé que la réforme présentée n'implique pas que les passeports énergétiques seront à refaire. Un recalcul n'est obligatoire que lorsque des modifications, extensions ou transformations sont apportées à l'immeuble respectif, obligation qui existe déjà à l'heure actuelle. Dès l'entrée en vigueur du règlement présenté, la nouvelle méthodologie sera appliquée lors d'un tel recalcul ou de l'établissement d'un nouveau passeport énergétique ;
- **Facteur de correction.** Il est souligné que l'objectif du passeport énergétique est de pouvoir comparer le besoin en énergie des immeubles et non de leurs habitants. A cette fin, le modèle de calcul admet un habitant type ou modèle. C'est l'hypothèse concernant le besoin en chaleur de cet habitant qui n'était pas en phase avec la réalité. Il s'est avéré nécessaire de réduire la température moyenne admise au sein d'un bâtiment habité. Il est évident que cette correction de l'hypothèse du besoin en chaleur n'éliminera pas entièrement l'écart

entre théorie et réalité. La réforme de la méthodologie permettra cependant une meilleure comparaison du besoin en énergie calculé et de la consommation réelle avec le but d'inciter les habitants à adopter un comportement moins énergivore lorsqu'ils constatent que leur consommation se situe au-dessus de ce que le passeport énergétique de leur immeuble admet comme valeur normale ;

- **Autosuffisance en énergie.** Renvoyant aux nouvelles technologies en voie de développement, notamment en ce qui concerne des maisons autosuffisantes en énergie (stockage de l'énergie produite), un intervenant s'interroge sur la qualification de telles maisons, en fait neutres en termes de consommation d'énergies fossiles suite à leur construction, par le système de passeport énergétique actuel. Le représentant du Ministère explique que son administration est consciente des évolutions technologiques qui se trament dans ce domaine et des réflexions sont en cours pour en déterminer les conséquences sur le cadre légal et réglementaire. Bien de questions concrètes seront soulevées par cette évolution : qui financera à l'avenir et à quelle quote-part les frais d'utilisation du réseau d'électricité ; la taxe sur l'électricité ; le développement des sources d'énergie renouvelables (mécanisme de compensation) ? Trois acteurs seront confrontés à ces questions futures : le régulateur, les gestionnaires de réseau (sécurité de planification), le législateur. La Commission européenne n'a jusqu'à présent pas donné de la guidance à ce sujet spécifique. Dans le processus en cours dite de « Rifkin » des solutions « luxembourgeoises » sont susceptibles d'être ébauchées ;
- **Référence faite à la loi du 13 décembre 1989.** Une intervenante critique que le Gouvernement n'a pas suivi la recommandation du Conseil d'Etat de se référer à la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales au lieu de renvoyer à la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil (article 1^{er}, point 2). Les définitions dans ces deux dispositifs ne seraient pas identiques.

Le représentant du Ministère confirme que le Gouvernement n'entend pas faire droit à la recommandation du Conseil d'Etat et souligne que ce dernier a accepté l'argumentation, qu'il cite, lui soumise.

Le groupe CSV doute de la pertinence de l'argumentation citée et exige une explication plus fouillée ;

- **Contrôle de la mise en œuvre.** Concernant la performance énergétique des nouvelles constructions, une intervenante doute fermement, compte tenu de l'absence d'un contrôle indépendant dans la majorité des cas de la réalisation effective, que ces constructions soient conformes au certificat de performance énergétique joint obligatoirement à la demande d'obtention d'une autorisation de construire.

Le représentant du Ministère rappelle que depuis 1996 un calcul concernant les exigences énergétiques respectées est à joindre à la demande d'obtention d'une autorisation de construire. Ce n'est toutefois que depuis l'introduction du passeport énergétique, en 2007, que les interrogations sur le contrôle sur place des règles énergétiques ont fortement gagnées en intensité. Pour conclure les longues discussions à

ce sujet¹ et telle qu'annoncée² une circulaire sur base d'un avis juridique a été adressée en concertation avec le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et le Ministère de l'Intérieur aux administrations communales. Ce pouvoir de contrôle relève du domaine de compétences des autorités communales. Le représentant du Ministère réitère à ce sujet ses explications données lors de la réunion de la Sous-commission citée en note de bas de page et il est renvoyé à ce procès-verbal.

Pour permettre aux techniciens communaux d'exercer ce contrôle en connaissance de cause, ladite circulaire a été complétée d'un guide expliquant quel contrôle à effectuer lors de quelle étape du chantier pouvant être appliqués par des bureaux spécialisés qui peuvent être chargés de ce contrôle. Par la suite, les responsables communaux ont invoqué le coût inhérent à pareils contrôles comme argument s'opposant à un tel contrôle de l'exécution des autorisations à construire. Reste cependant à considérer que le « pacte climat » récompense les communes procédant à des contrôles chantier ce qui se solde par des flux financiers aux communes qui pourraient être utilisés pour ces contrôles.

La sanction à appliquer lorsque des irrégularités sont constatées est celle de l'arrêt de chantier.

Suite à une intervention afférente, le représentant du Ministère confirme qu'il est également d'avis qu'il est important que ceux qui établissent les passeports énergétiques soient contrôlés quant au sérieux de leurs prestations et, le cas échéant, sanctionnés. Il concède que les contrôles afférents mandatés par le Ministère de l'Economie n'ont lieu que sporadiquement ;

- **Bilan énergétique global.** Une intervenante rappelle que la fabrication des matières isolantes habituellement employées requiert un recours massif à de l'énergie et à des matières premières fossiles – dans une approche sérieuse, cet apport préalable devrait également être considéré pour évaluer la performance énergétique réelle de ces constructions dites à consommation d'énergie faible ou même quasi nulle.

Le représentant du Ministère concède que le passeport énergétique ne traite que l'aspect énergie consommée et renvoie au certificat de la construction durable dit « Lenz », élaboré par le Ministère du Logement, qui a précisément comme ambition de représenter une approche plus holistique.

Concernant les matériaux de construction et d'isolation employés, une phase test avec le secteur est en cours. L'ambition est d'évaluer l'énergie consommée par les matériaux employés et de pouvoir la représenter moyennant un module de calcul. A ce stade, il est prématuré d'envisager déjà la transposition de cet aspect en termes législatifs et réglementaires. Ultérieurement, il est envisageable d'intégrer l'aspect économie circulaire (durée de vie, cycle de vie des matériaux). Des premières conférences à ce sujet sont organisées. Il

¹ Voir, par exemple, les procès-verbaux des réunions du 8 mars 2012 ou bien déjà du 22 septembre 2011 de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire.

² Voir le procès-verbal de la réunion du 21 mai 2015 de la Sous-commission « Préparation du débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie » de la Commission de l'Economie et la Commission de l'Environnement (page 6).

s'agit de prime abord d'élaborer un consensus concernant l'évaluation des multiples matériaux employés dans la construction et de concevoir un instrument de mesure adapté ;

- **Santé des habitants de maisons hautement isolées.** Unintervenant, renvoyant à de récentes études qui auraient été réalisées dans des pays scandinaves au sujet de l'influence des *Niedrigstenergiehäuser* sur la santé de leurs habitants, met en garde devant un renforcement des normes de performance énergétique dans le secteur du bâtiment sans en parallèle tenir compte de l'aspect santé humaine. Il suggère l'organisation d'une réunion jointe avec la commission parlementaire en charge de la Santé pour examiner cet aspect. Le cas échéant, des dispositions réglementaires de mise en œuvre et de contrôle respectives pourraient et devraient être prévues pour la construction de pareilles demeures.

Le représentant du Ministère tient à souligner que, correctement mise en œuvre, la réglementation concernant la performance énergétique des bâtiments n'est pas à l'origine de problèmes de moisissure régulièrement évoqués dans ce contexte. Les cas cités en exemple sont, en général, des maisons anciennes rénovées thermiquement pour des raisons de confort et ceci notamment par des fenêtres et portes hautement isolantes, sans que l'aspect de la ventilation de l'intérieur désormais pratiquement hermétiquement clos n'ait été considéré. Les nouvelles constructions répondant aux normes énergétiques les plus élevées doivent d'office prévoir des systèmes de ventilation, systèmes qui doivent évidemment être correctement entretenus. Quand les problèmes évoqués apparaissent dans de nouvelles constructions, il y a erreur constructive.

Conclusion :

Le représentant du Ministère fera parvenir davantage d'explications à la Commission de l'Economie quant à l'option prise de se référer à la loi du 13 décembre 1989.

La Commission de l'Economie proposera au Président de la Chambre des Députés d'inviter la Commission de la Santé à se pencher sur les éventuelles répercussions sur la santé humaine des maisons passives.

La rédaction d'un avis est reportée.

- 3. 6854** **Projet de loi ayant pour objet**
1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ;
2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ;
et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

- Présentation du projet de loi

Avant de présenter l'objet du projet de loi, le représentant du Ministère rappelle

le principe fondamental de l'Union européenne régissant le domaine des aides d'Etat : Toute aide d'Etat est interdite, sauf celles explicitement autorisées.

L'orateur rappelle encore l'objectif de l'Etat luxembourgeois dans le domaine de la recherche-innovation à l'horizon 2020 : atteindre un niveau de dépenses de recherche et développement (R&D) correspondant à 2,6% du produit intérieur brut (PIB), ambition qui, initialement, se situait même à 3%. Le taux actuellement atteint se place à seulement 1,1% du PIB. Ceci malgré un accroissement significatif des dépenses R&D dans le secteur public. Un des objectifs de la loi en projet est donc de donner une nouvelle impulsion à la recherche initiée par le secteur privé, en recul ces dernières années par rapport au PIB.

Un effort substantiel reste cependant à faire en ce qui concerne le lien à organiser entre la recherche publique et celle initiée par les entreprises.

Pour le détail de la présentation du projet de loi, il est renvoyé à l'exposé des motifs du document de dépôt (doc. parl. n° 6854/00).

Débat :

- **SNCI.** Il est rappelé que les crédits de la Société nationale de crédit et d'investissement peuvent s'ajouter aux aides accordées par le Ministère de l'Economie. Aujourd'hui, compte tenu des taux d'intérêts du marché à un niveau historiquement bas, ces crédits ne comportent plus d'élément d'aide. Cette situation a une conséquence directe sur les montants maxima des aides d'Etat qui peuvent être octroyées aux investisseurs, en ce qu'elle accroît le montant de l'aide qui peut être accordée. En effet, le montant de l'élément d'aide inclus dans un crédit accordé en parallèle par la SNCI doit être retranché de la subvention prévue par le Ministère de l'Economie. La différence entre le taux d'intérêt du marché et le taux offert par la SNCI doit être documentée et chiffrée en termes monétaires et être notifiée à la Commission européenne qui réalise également des audits dans ce domaine pour vérifier le respect de ces règles ;
- **Nouvelle structure de Luxinnovation.** A un intervenant, estimant que Monsieur le Ministre devrait venir en commission expliquer la nouvelle structure et le nouveau rôle donné à Luxinnovation suite à l'intégration de *Luxembourg for Business*, il est rappelé qu'une réunion spécifique à ce sujet a déjà été convoquée et Monsieur le Ministre y a répondu à toutes les questions soulevées par les membres de la commission.³ Le budget annuel total de Luxinnovation continuera à se situer autour de 4,5 millions d'euros. Monsieur le Président se dit disposé à revenir si nécessaire sur ce sujet;
- **50bis.** Quant à la suggestion de créer un nouveau régime fiscal favorable à l'innovation et aux revenus générés par des brevets déposés, il est confirmé que lorsque le Luxembourg envisage d'adopter un nouveau régime fiscal plus favorable pour les revenus générés par la propriété intellectuelle, une sorte de système « patent box bis », il doit se conformer aux recommandations afférentes de l'OCDE qui sont sans équivoque et exigent qu'une partie au moins des brevets à l'origine de ces revenus ait été développée dans le pays d'imposition (existence

³Voir le procès-verbal de la réunion de la Commission de l'Economie du 19 novembre 2015

d'une substance économique). Il est précisé que le Gouvernement a instauré un groupe de travail interministériel complété de spécialistes externes (Economie, Finances et des experts externes dont des représentants des « Big Four »). Celui-ci examine la marge de manœuvre restante dans ce nouveau contexte. L'objectif est de pouvoir également à l'avenir soutenir fiscalement des entreprises au Luxembourg actives dans la recherche et le développement. L'Irlande vient de notifier un texte afférent à la Commission européenne laquelle se montre, toutefois, très réticente par rapport à ce dispositif irlandais. L'exécutif luxembourgeois attend impatiemment les recommandations de la Commission européenne à ce sujet, afin d'orienter ces réflexions en conséquence.

- Désignation d'un rapporteur

Monsieur Franz Fayot est désigné comme rapporteur.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le représentant du Ministère fait distribuer une version amendée du dispositif déposé et résume les principales observations du Conseil d'Etat en trois groupes : définitions à supprimer, à ajouter ou à préciser, suppression de dispositions sans contenu normatif et treize oppositions formelles. L'orateur subdivise ces dernières à leur tour en trois catégories (contrariétés à certaines dispositions constitutionnelles, demande de suppression de certains régimes ou formes d'aides, questions d'ordre légistique).

D'une façon ou d'une autre, les auteurs du projet de loi ont tenu compte de toutes les observations de fond et de forme du Conseil d'Etat.

Débat :

- **Aides « de minimis ».** Une intervenante se heurte à la suppression pure et simple du chapitre VII traitant des mesures dites « de minimis » (ancien article 14). Les représentants du Ministère expliquent que cette suppression n'abolit pas la possibilité d'accorder pareilles aides de faible envergure. Cette possibilité existe en vertu du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission européenne du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis. Les dispositions de ce règlement européen qui permettent de recourir aux aides de minimis sont directement applicables.

La suppression proposée résulte de l'impossibilité de répondre à l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre du paragraphe 1^{er} pour cadrage normatif insuffisant. Le seul critère prévu en la matière serait le plafond de l'aide.

L'autre paragraphe de cet article est supprimé sur demande du Conseil d'Etat, alors qu'il ne fait « que rappeler les dispositions d'un règlement européen. Or, un tel renvoi est superflu puisque les dispositions de ce règlement sont directement applicables. ».

Des intervenants n'apprécient pas, pour des raisons de transparence à l'égard des administrés, cette façon de procéder.

Il est expliqué que le maintien de cette disposition aurait impliqué d'énumérer tous les cas de figure possibles, au risque d'en oublier ou

d'omettre certains, où il peut sembler utile que le Ministre de l'Economie puisse intervenir moyennant une aide publique conforme aux règles de minimis. L'objectif dudit règlement serait précisément de donner une certaine flexibilité aux Gouvernements pour pouvoir réagir à des situations qui ne peuvent pas être prévues avec précision, sans qu'ils doivent recourir à une disposition légale nationale.

Un intervenant remarque que le Conseil d'Etat a déjà accepté des dispositions ou le cadrage normatif national a été jugé insuffisant du moment que ce cadrage était assuré à suffisance par le texte européen à l'origine de cette disposition.⁴ Il recommande que Monsieur le Président-Rapporteur prenne contact avec le Conseil d'Etat pour lui faire part de la réticence de la Commission de l'Economie à supprimer cet article et pour esquisser une alternative à la suppression ;

- **Transposition dynamique.** Un intervenant regrette la suppression de renvois directs à des règlements européens en réponse aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat (anciens article 20, paragraphe 4 et article 23). Compte tenu de l'évolution assez rapide de ce cadre juridique communautaire, il s'interroge sur la possibilité de prévoir pour pareils textes européens une « transposition dynamique ».

Conclusion :

Monsieur le Président-Rapporteur propose d'organiser une entrevue avec le Conseil d'Etat concernant les deux sujets ci-avant discutés. Il s'agit de trouver, en vue de la rédaction de la lettre d'amendement, un consensus sur ces deux points.

Luxembourg, le 13 juillet 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président,
Franz Fayot

⁴ Voir p. ex. l'avis du Conseil d'Etat au sujet de la loi dite agraire – doc. parl. n° 6857/05 : « Toutefois, il tient à relever que, d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, ce cadrage ne doit pas figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peut résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale.

Le Conseil d'État regrette que les auteurs ne fournissent pas pour chaque mesure proposée le texte européen de base. Étant donné que la politique agricole commune est rigoureusement encadrée par le droit de l'Union européenne, le Conseil d'État présume que toutes les mesures de soutien et d'aide proposées dans la loi en projet trouvent le cadrage normatif essentiel dans les textes européens. »