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 27 février 2010 concernant les installations à gaz.

Avis du Conseil d'Etat

(4 février 2014)

Par dépêche du 20 novembre 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'Etat.

Il y a lieu de constater qu'un tableau de concordance entre les dispositions de la directive et les mesures de transposition n'était pas joint, contrairement aux instructions en la matière rappelées encore dans la circulaire de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011¹.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet:

- la transposition de certaines dispositions de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments;
- la précision de certaines dispositions de la réglementation relative à la performance énergétique des bâtiments fonctionnels; et
- le remplacement de l'annexe technique de la réglementation sur la performance énergétique des bâtiments d'habitation, rédigée actuellement en langue allemande, par une annexe rédigée en langue française.

La directive 2010/31/UE précitée a procédé à une refonte et l'abrogation de la directive 2002/91/CE du Parlement européen et du

¹ Circulaire 501/jls du 9 août 2011 de la ministre aux Relations avec le Parlement: « 2. Procédure de saisine du Conseil d'Etat et transposition de directives européennes », p. 4.

Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments. Elle aurait dû être transposée au plus tard au 9 juillet 2013 pour la grande majorité de ses articles. Il est vrai que dans le domaine visé par la directive, le retard de transposition en droit luxembourgeois n'est pas nouveau; la directive 2002/91/CE précitée, qui aurait dû être transposée dans son intégralité pour le 4 janvier 2006 au plus tard, a été transposée d'abord en ce qui concerne les bâtiments exclusivement résidentiels par le règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, ensuite pour ce qui est des bâtiments non résidentiels par le règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels.

Dans son avis du 8 mai 2007 relatif au règlement grand-ducal précité du 30 novembre 2007 précité, le Conseil d'Etat avait relevé qu'il lui était difficile de se familiariser avec l'idée qu'une directive – qui, comme il a déjà été signalé, aurait dû être transposée en droit national pour le 4 janvier 2006 – n'était pas transposable en fait parce que les méthodes normatives de calcul de la performance énergétique des bâtiments non résidentiels étaient seulement sur le point d'être publiées en leur forme définitive par les autorités européennes.

Dans son avis du 8 décembre 2009, portant sur le règlement grand-ducal précité du 31 août 2010, le Conseil d'Etat rappelait que s'il n'avait pas de problème à accepter l'idée qu'une même directive européenne soit transposée dans le droit national par deux règlements grand-ducaux distincts, encore faudrait-il qu'il y ait une nécessité objective pour justifier ce compartimentage. La cause du compartimentage s'expliquait par le fait que les auteurs des deux projets de règlement avaient bouclé plus rapidement les travaux ayant abouti au texte sur les bâtiments d'habitation, alors qu'ils étaient confrontés à des problèmes plus importants pour ce qui était du texte sur les bâtiments fonctionnels.

Le Conseil d'Etat suggérait dans l'avis précité du 8 décembre 2009 qu'à long terme les deux règlements actuels soient fusionnés, alors qu'ils sont agencés selon la même structure et que les deux textes connaissent la même subdivision interne. L'argument clé en faveur d'un seul texte synthétique est fourni par le fait que de nombreuses dispositions des deux textes sont identiques. Un règlement grand-ducal unique fournissant d'abord les règles communes à toutes les catégories de bâtiments et, ensuite, les règles particulières applicables aux bâtiments destinés à l'habitation et aux bâtiments fonctionnels faciliterait l'utilisation des textes.

Le Conseil d'Etat regrette que les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis n'aient pas profité de la transposition de la directive 2010/31/UE précitée pour procéder à une telle refonte.

Examen du texte du projet

Préambule

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'Etat. Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles consultées devrait être adapté en fonction des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment de la soumission du projet de règlement grand-ducal à la signature grand-ducale.

Au dernier visa, il y a lieu de remplacer l'expression « Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur » par l'expression « Ministre de l'Economie ».

Article 1^{er}

Point 1

Ce point vise à reproduire les définitions des termes « bâtiment d'habitation dont la consommation d'énergie est quasi nulle » et « énergie primaire » telles que formulées à l'article 2 de la directive 2010/31/UE précitée. C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat peut accepter les termes « quasi-nulle », « dans une très large mesure » et « notamment », en principe impropres aux textes normatifs, vu leurs caractères imprécis ou exemplatifs.

Point 2

La directive 2010/31/UE précitée prévoit que les nouveaux bâtiments d'habitation occupés par les autorités publiques devront être construits de manière à répondre à la définition de « bâtiment d'habitation dont la consommation d'énergie est quasi nulle » à partir du 1^{er} janvier 2019, alors que pour tous les autres bâtiments, cette obligation vaut à partir du 1^{er} janvier 2021.

Au Luxembourg, il a été décidé que tous les bâtiments d'habitation neufs seront des bâtiments d'habitation dont la consommation d'énergie est quasi nulle à partir du 1^{er} janvier 2019.

Point 3

Cet article prévoit qu'à l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 30 novembre 2007, les mots « avec une surface de référence énergétique A_n totale supérieure à mille mètres carrés » sont supprimés pour le rendre conforme à l'article 6 de la directive 2010/31/UE précitée.

Point 4

Ce point tient compte de l'article 12, paragraphe 1^{er}, point b) de la directive 2010/31/UE précitée.

Il y a lieu d'écrire à la phrase introductive « paragraphe 3 » et non pas « paragraphe (3) ».

Point 5

Ce point a trait à l'article 13 de la directive 2010/31/UE précitée qui concerne l'affichage des certificats de performance énergétique, d'une part, dans les bâtiments occupés par des pouvoirs publics et d'une superficie utile totale fréquemment visitée par le public, respectivement de plus de 500 m² avant le 9 juillet 2015 et de plus de 250 m², à partir du 9 juillet 2015, et d'autre part, dans les bâtiments non occupés par des pouvoirs publics, mais présentant également une superficie utile totale de plus de 500 m² fréquemment visitée par le public.

Il échet d'écrire « paragraphe 3 » et non pas « paragraphe (3) ». Il y a également lieu de remplacer les tirets par une énumération abécédaire.

Point 6

Ce point prévoit de reprendre à l'endroit de l'article 13*bis* mot par mot des dispositions de l'annexe II de la directive 2010/31/UE précitée. Aussi le Conseil d'Etat marque-t-il son accord pour maintenir les expressions « de manière aléatoire », « statistiquement significatif », « mesures équivalentes » et « si possible » dans un souci d'une transposition complète de ladite directive.

Point 7

Sans observation.

Article II

Point 1

Ce point correspond au point 1 de l'article I^{er}. Il y a lieu de remplacer dans le texte la référence à l'article 2 par celle à l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 précité.

Point 2

Ce point correspond au point 2 de l'article I^{er} et ne donne pas lieu à observation.

Point 3

Ce point correspond au point 3 de l'article I^{er} et ne donne pas lieu à observation.

Point 4

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation faite à l'endroit du point 4 de l'article I^{er}.

Point 5

Ce point apporte des précisions relatives au complément et à la mise à jour des certificats de performance énergétique pour bâtiments fonctionnels.

Il est indiqué d'écrire « paragraphe 10 » et « paragraphe 9 » et non pas « paragraphe (10) », respectivement « paragraphe (9) ». Il est en outre superfétatoire d'écrire « annexe du présent règlement », étant donné qu'une annexe fait de par sa nature partie intégrante de l'acte à laquelle elle est rattachée.

Point 6

Il faut écrire « paragraphe 2 » et « paragraphe 3 ».

Point 7

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation faite à l'endroit du point 5 de l'article I^{er}.

Point 8

Ce point tient compte d'exigences de l'article 12 de la directive 2010/31/UE précitée.

Les mots « du présent règlement » sont à omettre, étant donné que ladite annexe fait bien évidemment partie du règlement en projet.

Point 9

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation faite à l'endroit du point 6 de l'article I^{er}.

Point 10

Au point 10, les mots « du règlement » sont à supprimer. En outre, il est fait référence à une norme internationale. Quelles sont l'opposabilité et la valeur contraignante de ladite norme? Il est rappelé dans ce contexte les conditions formelles de l'article 112 de la Constitution qui prévoit qu'« aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ». Malgré les exigences de l'article 112 de la Constitution, ce procédé peut exceptionnellement être accepté, mais seulement dans les cas où le renvoi à ladite norme ne fait que reprendre le texte d'une directive à transposer. Pour ce qui est d'une norme non prévue dans le texte d'une directive à transposer et qui n'a pas été publiée conformément aux dispositions constitutionnelles précitées, une publication en due forme est nécessaire, pour éviter au texte en projet la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Points 11 à 13

Aux points 11, 12 et 13, au niveau des phrases introductives, les mots « du règlement » sont superfétatoires. Toujours aux mêmes points, les énumérations en points centrés ou par tirets sont à remplacer par des énumérations, soit en points (1., 2., ...), soit abécédaire (a, b,...).

Article III

Point 1

Il faut écrire dans la phrase introductive « article 1^{er} » et non pas « article 1 ».

Points 2 à 5

Aux points 2, 3, et 5, il y a lieu d'écrire à hauteur des phrases introductives « paragraphe 7 » et « paragraphe 2 ».

Au point 5, il échet d'écrire « ne sont plus remplies » et non pas « en sont plus remplies ».

Point 6

A la phrase introductive, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} ».

Il ressort de la deuxième phrase de l'alinéa 2 que les auteurs du projet sous avis n'entendent pas donner suite à la possibilité prévue par la directive 2010/31/UE précitée de déléguer la responsabilité de la mise en œuvre des systèmes de contrôle indépendants, et de s'assurer que les systèmes de contrôle indépendants sont mis en œuvre conformément à l'annexe II. Il y a donc lieu de reformuler la première phrase comme suit:

« Le ministre établit un système de contrôle indépendant pour les certificats de révision ».

Point 7

Sans observation.

Article IV

Il y a lieu de remplacer l'expression « Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur » par l'expression « Ministre de l'Economie ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 février 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen