

A V I S

sur

le projet de loi

- 1) instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement
- 2) modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

et

le projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution de la loi instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement

Par dépêche du 27 juillet 2016, Madame le Ministre de l'Environnement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé, alors que le texte du projet de règlement transmis à la Chambre porte le titre de "*avant-projet*".

Contexte général

Les effets négatifs sur l'environnement en général et sur le climat en particulier de la consommation d'énergie à base de combustibles fossiles rendent indispensable une politique déterminée en matière d'efficacité énergétique et d'économie d'énergies.

Depuis 1994, l'État a introduit des primes d'encouragement écologique, qui, au fil des années, ont été étendues dans le cadre d'un régime d'aides pour personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement. Le régime d'aides actuellement en vigueur, prévu par un règlement grand-ducal du 12 décembre 2012, viendra à échéance le 31 décembre 2016.

Dès 2008, le Luxembourg a successivement adopté des plans d'action nationaux en matière d'efficacité énergétique. Ces plans ont été notifiés à la Commission européenne et ont tracé "*les principales actions en vue d'une réduction de la consommation énergétique de 14,06% jusqu'en 2016*", à réaliser dans les secteurs de l'industrie, de la production d'énergie, des transports et du bâtiment (source: www.gouvernement.lu/4300111/efficacite-energetique).

Dans le secteur du bâtiment, le Luxembourg a instauré des exigences strictes en matière de performance énergétique. Un échéancier a été établi "afin d'atteindre graduellement le standard du bâtiment d'habitation à consommation d'énergie quasi nulle". Pour y aboutir, les exigences en vue de la réduction de la consommation d'énergie sont accompagnées par un régime d'aides financières socio-économiques, écologiques et environnementales.

Le projet de loi sous avis, portant réforme du régime d'aides financières "*PRIME House*" (introduit par 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), fait partie intégrante du paquet "*Klimabank an nohaltegt Wunnen*", présenté par le gouvernement le 14 juillet 2016 et visant la promotion à la fois de la construction durable, de l'assainissement énergétique durable des bâtiments d'habitation et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

Ledit paquet, dont l'entrée en vigueur est prévue pour janvier 2017, est, à côté des aides "*PRIME House*", composé des trois autres volets suivants:

- la mise en place du prêt climatique à taux réduit et du prêt climatique à taux zéro, visant à promouvoir davantage la rénovation énergétique durable et à prévenir la précarité énergétique;
- la mise en place d'un système de certification de la durabilité des nouveaux logements ("*Lëtzebuenger Nohaltegteets-Zertifizierung fir Wunnegebaier (LENOZ)*");
- la création d'un "*guichet unique*" pour l'ensemble des aides relatives au logement.

Sont associés au paquet "*Klimabank an nohaltegt Wunnen*":

- les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis;
- le projet de loi n° 7053 portant introduction d'une certification de la durabilité des logements et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et le projet de règlement grand-ducal afférent (voir à ce sujet l'avis n° A-2866 de ce jour de la Chambre des fonctionnaires et employés publics);

- le projet de loi n° 7054 concernant la collecte et la saisie des dossiers d'aides relatives au logement, et le projet de règlement grand-ducal afférent (voir à ce sujet l'avis n° A-2867 de ce jour);
- le projet de loi n° 7055 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques, et le projet de règlement grand-ducal afférent (voir à ce sujet également l'avis n° A-2867).

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis, le paquet "*Klimabank an nohaltegt Wunnen*" s'inscrit dans le contexte des objectifs ambitieux et des engagements que le Luxembourg devra respecter à l'horizon 2020, et au-delà, en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre et en matière de recours aux sources d'énergies renouvelables. Par ledit paquet, le Luxembourg entend se conformer, avec une certaine avance, à la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments qui prévoit, entre autres, que "*les États membres veillent à ce que: a) d'ici au 31 décembre 2020, tous les nouveaux bâtiments soient à consommation d'énergie quasi nulle; et b) après le 31 décembre 2018, les nouveaux bâtiments occupés et possédés par les autorités publiques soient à consommation d'énergie quasi nulle*".

En application de la directive, les États membres doivent en outre élaborer "*des plans nationaux visant à accroître le nombre de bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle*" et, "*sui- vant l'exemple du rôle de premier plan joué par le secteur public*", ils "*élaborent des politiques et prennent des mesures telles que la définition d'objectifs afin de stimuler la transformation de bâti- ments rénovés en bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle*".

Un bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle est défini à l'article 2 de la directive européenne comme "*un bâtiment qui a des performances énergétiques très élevées déterminées conformément à l'annexe I (déterminant le cadre général commun pour le calcul de la performance énergétique des bâtiments). La quantité quasi nulle ou très basse d'énergie requise devrait être couverte dans une très large mesure par de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, notamment l'énergie produite à partir de sources renouvelables sur place ou à proximité*".

Au Luxembourg, les nouveaux bâtiments d'habitation dont l'autorisation de bâtir est demandée après le 31 décembre 2016 doivent obligatoirement pouvoir se prévaloir d'une "*consommation d'énergie quasi nulle*", conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation. En outre, le taux d'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation dont la construction ou l'autorisation de bâtir date d'avant le 1^{er} janvier 2017 doit être substantiellement augmenté.

Pour promouvoir la performance énergétique des bâtiments d'habitation, le Luxembourg a mis en place depuis 2007 un régime d'aides au financement de logements plus durables.

Subventions en capital "*PRIME House*"

La réforme du régime d'aides financières pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables (régime couramment dénommé "*PRIME House*"), qui fait l'objet du projet de loi sous avis, est marquée par la transition d'un régime d'aide axé actuellement sur l'efficacité énergétique des bâtiments d'habitation vers un régime d'aide orienté vers la promotion de la durabilité des nouveaux logements, en se référant à un nouveau système de certification de durabilité appelé "*Lëtzebuurger Nohaltegkeets-Zertifizéierung fir Wunnebaier (LENOZ)*".

Le projet de loi entend tout d'abord créer une base légale supplémentaire à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre qui, jusqu'ici, a servi de base unique pour les aides financières destinées à soutenir des projets d'investissement pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables dans le logement (projets pour lesquels le régime d'aides est prévu par le règlement grand-ducal précité du 12 décembre 2012).

Le nouveau régime "*PRIME House*", prévu pour être mis en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017, met l'accent sur la construction de logements durables, ainsi que sur la rénovation énergétique durable des logements existants. Le champ des bénéficiaires d'aides sous forme de subventions en capital est étendu, à côté des personnes

physiques et des personnes morales de droit public (autres que l'État), à toutes les personnes morales de droit privé.

Les aides sont calculées d'après des critères de performance énergétique et plafonnées à:

- a) 24.000 euros pour la construction d'une maison unifamiliale durable;
- b) 14.600 euros pour un logement dans un nouvel immeuble collectif durable;
- c) 50% des coûts effectifs des mesures d'assainissement de l'enveloppe thermique et/ou de la ventilation mécanique contrôlée d'un logement ancien;
- d) 50% des coûts effectifs d'une installation solaire thermique, d'une pompe à chaleur ou d'une chaudière à bois;
- e) 20% des coûts effectifs d'une installation solaire photovoltaïque;
- f) 30% des coûts effectifs d'un réseau de chaleur alimenté par des sources d'énergies renouvelables;
- g) 2.200 euros pour les services de conseil en énergie dans le cas d'un assainissement d'une maison unifamiliale, sans toutefois dépasser les coûts effectifs du conseil en énergie;
- h) 2.800 euros pour les services de conseil en énergie dans le cas d'un assainissement d'un immeuble collectif, sans toutefois dépasser les coûts effectifs du conseil en énergie.

Pour pouvoir bénéficier d'une aide pour assainissement énergétique, ce dernier doit être réalisé sur la base d'un conseil en énergie.

Les conditions et modalités d'octroi des aides, leur mode de calcul ainsi que le régime de remboursement en cas d'inobservation d'une des conditions d'octroi, seront fixés par règlement grand-ducal (dont le projet est annexé au projet de loi sous avis).

Le financement public des aides reste assuré par le biais du "*fonds climat et énergie*" (anciennement appelé "*fonds de financement des mécanismes de Kyoto*") instauré par la loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Examen du projet de loi

Remarques générales

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est toujours portée fort pour une politique du logement qui n'est pas uniquement axée sur un soutien aux ménages en ce qui concerne l'accès à la propriété, mais qui agit également en faveur de la construction de nouveaux logements à coût modéré et à consommation d'énergie quasi nulle et en faveur de l'indispensable réhabilitation de l'habitat par l'assainissement énergétique du stock de logements anciens.

Une politique du logement plus durable doit prendre en compte les modes de construction ainsi que la performance énergétique et écologique des logements, avec l'objectif de réaliser des lieux d'habitat offrant une grande qualité de vie, le tout à un prix abordable.

Dans son avis "*L'accès à un logement abordable*" du 28 octobre 2013, le Conseil économique et social avait retenu que "*les objectifs 'climat' et les engagements politiques censés aboutir à une réduction de la facture de la dépendance énergétique, ainsi qu'à une diminution de la consommation totale d'énergie des logements ont été mis en application, mais sans évaluation financière au niveau des coûts d'investissements et des perspectives de réduction des dépenses de consommation, ni au niveau de l'impact pour le secteur de la construction et, ni au niveau des prix du logement (neuf, existant, fonctionnement, etc.)*".

La Chambre constate que cette remarque est toujours pertinente en ce qui concerne le projet de loi sous avis, qui reste muet sur les frais supplémentaires occasionnés par des constructions et assainissements durables, c'est-à-dire à consommation énergétique quasi nulle (obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2017 pour les nouvelles constructions), ceci aussi bien pour les propriétaires des logements que pour les investisseurs dans le logement locatif et pour les locataires, alors que le coût du logement locatif a déjà été substantiellement touché par le relèvement de 14% de la TVA.

Il découle des enquêtes sur le budget des ménages effectuées par le STATEC que les dépenses en énergie des ménages sont peu élevées, de sorte que l'amélioration des performances énergétiques ne va guère se rentabiliser du point de vue économique, ni en ce qui concerne les dépenses courantes en énergie, ni en ce qui concerne les investissements, alors que les aides financières ne pourront que partiellement compenser les surcoûts.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a pris note que les principaux changements proposés par le nouveau régime d'aides ont, selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis, été discutés avec la Chambre des métiers, la Fédération des artisans et l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils. Or, elle doit constater que ceux qui, à la fin du compte, doivent payer la note, c'est-à-dire les consommateurs, n'ont pas eu voix au chapitre!

La Chambre estime que des efforts supplémentaires en matière des aides financières en question sont requis. Ainsi, étant donné que les propriétaires doivent entièrement préfinancer les surcoûts dérivant de la construction ou de l'assainissement de logements durables, elle propose – comme elle l'a déjà fait dans divers avis en matière de logement – que l'État prenne directement en charge le paiement des factures afférentes jusqu'à concurrence du montant des aides dues.

Dans ce contexte, la Chambre rend attentif, une fois de plus, aux délais excessifs pour la liquidation des aides qui, au stade actuel, dépassent régulièrement une année. Elle espère (sous la réserve de la remarque formulée au paragraphe précédant) que la centralisation de la gestion et du paiement de toutes les aides étatiques en relation avec le logement dans un seul "*guichet unique des aides relatives au logement*", dont la mise en place est prévue par le projet de loi n° 7054 concernant la collecte et la saisie des dossiers d'aides relatives au logement, permettra finalement de réduire substantiellement les délais précités.

Ad article 3

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si les extensions de bâtiments existants seront considérées comme constructions au sens de l'article 3 du projet de loi et devront, à par-

tir du 1^{er} janvier 2017, obligatoirement répondre aux mêmes critères de durabilité.

Ad article 4

Pour pouvoir bénéficier d'une aide financière pour l'assainissement énergétique durable d'un bâtiment, l'établissement d'un conseil en énergie est obligatoire.

La Chambre fait remarquer que les coûts afférents sont susceptibles de varier selon les conseillers en énergie et qu'ils peuvent dépasser les montants maxima de l'aide financière pouvant être octroyée par l'État (à savoir 2.200 euros dans le cas de l'assainissement d'une maison unifamiliale et 2.800 euros dans le cas de l'assainissement d'un immeuble collectif). Dans un souci d'équité, la Chambre estime que le conseil en énergie, puisqu'il est obligatoire, devrait au moins être gratuit pour les propriétaires, c'est-à-dire que l'État devrait dans tous les cas prendre en charge les coûts effectifs du conseil, sans égard à leur importance.

Ad article 6

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que les missions obligatoires du conseiller en énergie comprennent désormais, outre l'établissement du concept d'assainissement énergétique, également un accompagnement ponctuel et obligatoire de la mise en œuvre des mesures d'assainissement.

Elle se demande toutefois pourquoi les dispositions concernant le conseil en énergie ne s'appliquent qu'aux travaux d'assainissement, alors qu'une personne qui construit ou fait construire un logement pourrait également vouloir recourir à l'assistance par un conseiller en énergie et partant bénéficier des aides financières en la matière.

À ce sujet, la Chambre renvoie en outre à sa remarque formulée ci-avant quant à l'article 4.

Examen du projet de règlement grand-ducal

Ad préambule

En ce qui concerne le préambule du projet de règlement grand-ducal sous avis, la Chambre est scandalisée à la lecture de la mention "*Les avis de la Chambre des Métiers, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et de la Chambre des Salariés ayant été demandés*"!

L'insertion de cette formule inacceptable dans le préambule d'un texte qui se trouve encore au stade de "*projet*" démontre en effet qu'il n'est pas dans l'intention du pouvoir politique d'attendre les avis demandés, qui le sont uniquement afin de se conformer à la loi qui exige en effet que l'avis "*doit être demandé*".

Ad article 1^{er}

Le projet de règlement grand-ducal considère comme logement durable un logement dont la consommation d'énergie est quasi nulle et qui atteint un certain niveau de performance énergétique défini dans les catégories de critères de durabilité "*Écologie*", "*Bâtiment et installations techniques*" et "*Fonctionnalité*".

Les aides financières allouées pour un logement durable seront calculées sur la base de toute une série de critères qui varient selon qu'il s'agit d'une nouvelle construction ou d'un bâtiment faisant l'objet d'un assainissement, d'une maison unifamiliale ou d'un logement faisant partie d'un immeuble collectif.

Ad article 2

Les critères précités n'appellent pas de commentaires de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Elle constate toutefois que l'article 2, paragraphe 1^{er}, limite les aides pour un assainissement énergétique durable aux bâtiments "*âgés de plus de 10 ans lors de l'introduction de la demande d'aide financière*".

La Chambre est d'avis que l'objectif de promouvoir l'assainissement énergétique devrait valoir pour tous les logements existants, et ne devrait pas être fonction de leur date d'autorisation de bâtir. En outre, le taux d'assainissement énergétique de logements existants reste jusqu'ici très marginal, de sorte qu'il y a lieu de faire des efforts de promotion supplémentaires, sans écarter une partie du stock de logements.

La Chambre ne voit pas pourquoi, par exemple, un repreneur d'un logement construit il y a moins de 10 ans ne bénéficierait pas d'aides s'il procédait à un assainissement énergétique selon les règles de l'art. Elle estime que la condition des 10 ans devrait donc être supprimée.

Ad article 9

Aux termes de l'article 9, paragraphe 1^{er}, "*les demandes d'aides financières en vue de leur liquidation sont introduites après la finalisation des travaux*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère la proposition formulée ci-avant selon laquelle l'État devrait prendre directement en charge le paiement des factures relatives aux travaux de construction et d'assainissement énergétique, jusqu'à concurrence du montant des aides dues, afin d'éviter une lourde charge de préfinancement pour les propriétaires. Ceci impliquerait que les demandes de liquidation des aides financières devraient être introduites, en partie, dès réception des factures, sans attendre la finalisation des travaux.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 octobre 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF