



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/84/2023

8 décembre 2023

Transition énergétique

relatif au

Projet de loi relative à la transition énergétique et modifiant :
1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;
et 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel
Projet de loi relative à l'imposition minimale effective en vue de transposer la directive (UE)

Par lettre du 26 septembre 2023, Monsieur Claude Turmes, ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, a soumis le projet de loi sous rubrique pour avis à la Chambre des salariés.

L'objet du projet de loi

1. Le projet de loi sous avis vise la refonte et l'abrogation de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie (ci-après la « Loi de 1993 ») en créant un nouvel cadre pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. En effet, le cadre légal actuel qui date majoritairement de 1993 et qui n'a subi que quelques adaptations ponctuelles depuis n'est plus adapté à la réalité des différents secteurs énergétiques. De plus, la loi de 1993 procure aujourd'hui une base légale insuffisante pour la mise en œuvre des nombreuses mesures adoptées sur la période récente en matière de déploiement des énergies renouvelables et de l'amélioration de l'efficacité énergétique.

2. Ainsi, le projet de loi sous avis est censé établir un cadre légal pour « *l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables sur le territoire national et en ce qui concerne les énergies renouvelables également pour le contexte des coopérations européennes et internationales.* »

3. Dès lors, le projet de loi fixe les objectifs suivants :

- 1° la promotion de l'efficacité énergétique au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° la promotion des énergies renouvelables au Grand-Duché de Luxembourg ou par le biais de mesures de coopération européenne ou internationale ;
- 3° l'indépendance des énergies fossiles et nucléaires ;
- 4° la promotion de l'autoconsommation et du partage local des énergies renouvelables ;
- 5° la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et par conséquent la décarbonation de tous les énergétiques par l'emploi de mesures d'efficacité énergétique et environnementale et par la promotion de l'utilisation de l'électricité, de molécules énergétiques ainsi que de la chaleur et froid renouvelables et durables.

4. Etant donné que les potentiels nationaux du Luxembourg en matière de déploiement des énergies renouvelables sont clairement insuffisants pour atteindre les objectifs ambitieux en matière de transition écologique, les auteurs soulignent à plusieurs reprises l'importance de la coopération régionale et internationale en vue d'une augmentation substantielle de la part des énergies renouvelables (projets communs, régimes d'aide communs, ouverture des régimes d'aides proposés dans le domaine de l'électricité renouvelable aux producteurs situés dans d'autres Etats membres).

5. De manière générale, le texte sous avis reprend les définitions actuelles telles qu'arrêtées par les directives européennes actuelles dans le domaine des énergies renouvelables.

6. En outre, le texte souligne les objectifs écologiques établis par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), plan qui vise la réalisation d'une série d'objectifs intermédiaires jusqu'en 2030 - une amélioration de l'efficacité énergétique de 44 % à l'horizon 2030 par rapport à la référence EU PRIMES (2007) et une part de 37% des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie – et qui a comme objectif global la neutralité climatique en 2050.

7. Dans ce contexte, le texte énumère également une série de sous-objectifs :

- 1° Une augmentation de la part d'électricité produite à partir de sources renouvelables à 37 pour cent de la consommation finale d'électricité à l'horizon 2030 ;
- 2° Une augmentation de la part de chaleur et de froid renouvelables à 40 pour cent de la consommation finale de chaleur et de froid à l'horizon 2030 ;

- 3° Une augmentation de la part d'énergies renouvelables dans le secteur des transports avec les multiplicateurs à 18 pour cent de la consommation d'énergie dans ce secteur à l'horizon 2030 ;
- 4° L'utilisation de 100 pour cent d'hydrogène renouvelable au plus tard en 2030 avec au moins la substitution totale de l'hydrogène fossile utilisé en industrie au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

8. Vu l'abrogation et la refonte de la loi de 1993, le nouveau texte reprend respectivement regroupe toute une série de dispositions en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique qui sont déjà aujourd'hui en vigueur et se limite donc dans ce cadre à la seule introduction d'une nouvelle base légale (les audits énergétiques des entreprises, les agréments ministériels dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments et des entreprises, l'obligation des analyses coûts-avantages en matière d'énergies renouvelables, etc.).

9. Cela dit, nous tenons à limiter nos commentaires aux nouvelles mesures qui nous semblent particulièrement importantes.

Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les nouvelles dispositions dans le domaine de la promotion et de la production d'énergie à partir de sources d'énergies renouvelables

Concernant les « garanties d'origines »

10. La Chambre des salariés salue l'extension du régime des « garanties d'origine ». En effet, l'article 5 du projet de loi propose l'introduction d'une base légale pour le système des garanties d'origine pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou par cogénération à haut rendement ainsi que pour le gaz, l'hydrogène, la chaleur et le froid produites à partir de sources d'énergie renouvelables.

11. Il s'agit d'un « *document électronique servant uniquement à prouver au client final qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables ou à partir de cogénération à haut rendement, à l'exception de la chaleur et du froid produits à partir de cogénération à haut rendement* ».

12. Ces garanties sont délivrées aux producteurs d'énergies renouvelables et de la cogénération à haut rendement. À travers le projet de loi sous avis, le système des garanties d'origine qui est déjà aujourd'hui prévu par la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et l'article 21 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est étendu à l'hydrogène, la chaleur et le froid produits à partir de sources d'énergie renouvelables.

13. En même temps, la section IV intitulée « Garanties d'origine » du chapitre IV de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ainsi que la section II intitulée « Garantie d'origine » du chapitre IV de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel sont abrogées.

14. L'établissement des garanties d'origine et la gérance d'un registre afférent sont garantis par l'institut luxembourgeois de régulation qui peut procéder à des contrôles sur le site des centrales de production et, au vu des conclusions de ces contrôles, refuser de délivrer la garantie d'origine.

Concernant l'introduction de la possibilité pour les communes concernées d'une implantation d'éoliennes et leurs citoyens de participer financièrement au projet

15. La possibilité d'investissements de la part des citoyens et des communes concernés par l'implantation d'une éolienne est actuellement déjà pratiquée par des développeurs de projets. Cependant, cette participation respectivement l'offre de participation n'est pas obligatoire.

16. Dans ce contexte, la Chambre des salariés salue l'article 16 du projet de loi qui vise l'introduction d'une obligation pour tous les développeurs de projet (la société propriétaire de l'éolienne) d'offrir la possibilité d'une participation financière (la société propriétaire doit obligatoirement organiser un appel à manifestation d'intérêt) **aux personnes et autorités locales, qui pourraient souscrire au capital de la société et ainsi investir, voire participer activement à la transition énergétique.**

17. Comme évoqué par les auteurs, cet instrument de participation active devrait non seulement favoriser l'acceptation public des projets dans le domaine du déploiement d'énergies renouvelables, mais permettrait également aux citoyens de prendre part au bénéfice généré par l'électricité produite et d'avoir ainsi un meilleur aperçu du rendement et de la rentabilité de l'éolienne.

18. Notons que l'article vise non seulement la commune et ses citoyens où est implantée l'éolienne, mais également, le cas échéant, toute commune limitrophe et ses citoyens qui sont touchés par un cercle d'un rayon d'un kilomètre de distance tracé autour du mât de l'éolienne.

Concernant l'introduction d'une obligation dite « PV-ready »

19. En vue d'un déploiement accéléré des installations photovoltaïques, l'article 18 du projet de loi sous avis vise l'introduction d'une obligation dite « PV-ready », une obligation d'aménager les toits de certains immeubles bâtis respectivement certains parcs de stationnement en vue de l'implantation d'une ou plusieurs installations photovoltaïques.

20. Le « PV-ready » signifie l'aménagement et l'équipement du toit voire du parc de stationnement de manière à pouvoir ultérieurement accueillir des installations photovoltaïques (gainés et conduits, critères statiques, autres équipements et installations nécessaires à l'implantation d'installations photovoltaïques).

Sont concernés :

- 1)** Les immeubles bâtis qui ne sont pas soumis à l'établissement d'un certificat de performance énergétique (y sont notamment visés les bâtiments industriels) ;
- 2)** Les parcs de stationnement dont la surface aménagée à des fins de stationnement comporte au moins 50 emplacements de stationnement pour véhicules à l'extérieur.

21. L'obligation dite « PV-ready » s'impose lors de l'introduction de toute demande d'autorisation de construire pour construction nouvelle ou rénovation du toit voire réfection de la surface du parc de stationnement. Le « PV-ready » est préalable à l'autorisation de construire.

22. La Chambre des salariés soutient pleinement cette mesure. Cependant, nous nous demandons s'il ne faudrait pas profiter de l'occasion de la refonte de la loi de 1993 pour aller au-delà du seul « PV-ready » et ceci notamment en ce qui concerne les nouvelles constructions (et notamment les nouveaux parcs de stationnement). En effet, nous sommes d'avis que la réalisation des objectifs écologiques nécessite un déploiement poussé et beaucoup plus ambitieux de l'énergie solaire. Vu l'empreinte environnementale considérable des nouvelles constructions et des nouveaux parcs de stationnement, il serait, à nos yeux, tout à fait envisageable de prendre des mesures encore plus

ambitieuses et d'imposer l'installation obligatoire de panneaux photovoltaïques. De plus, il faudrait profiter de l'occasion pour fixer une date limite avant laquelle toutes les surfaces de parking d'une certaine taille doivent obligatoirement être couvertes d'installations photovoltaïques (sous condition de la faisabilité technique et avec prise en compte du rapport coût-rendement).

23. Nous tenons à souligner que des dispositions similaires existent déjà dans d'autres pays européens. À titre d'exemple, dans le cadre de la loi climat et résilience, la France a introduit une obligation d'ombrière photovoltaïque de parking pour certaines surfaces (des parkings dont l'emprise du sol dépasse un certain seuil). En effet, ces installations ont plusieurs avantages importants : utilisation de la surface pour accélérer le déploiement de l'énergie solaire et participation active à la transition énergétique, lutte contre les îlots de chaleur, etc.

Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les nouvelles dispositions dans le domaine de la promotion de l'efficacité énergétique et environnementale

Concernant le registre des certificats de performance énergétique authentifiés

24. Le projet de loi propose tout d'abord l'introduction d'une base légale plus élaborée en matière de performance énergétique et environnementales des bâtiments, notamment en relation avec l'établissement du certificat de performance énergétique.

25. En effet, les articles 20 à 25 reprennent les grands principes, conditions et obligations consacrés par le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments (ci-après « Règlement CPE »). En même temps, est créée une base légale pour les détails techniques et les modalités non repris qui resteront dans le règlement CPE (contenu et forme des documents, différentes exigences minimales, exceptions, données devant figurer dans un certificat de performance énergétique, les classes de performance énergétique, les exigences concernant la communication et l'affichage du certificat de performance énergétique).

26. Dans ce contexte, le projet de loi vise également l'instauration d'une base légale pour un registre de données sur la performance énergétique et la performance environnementale des bâtiments. En effet, **la proposition de modification de la directive européenne 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments (COM/2021/558 final) élève la tenue d'un registre en une obligation des États membres de l'Union européenne.**

27. Par conséquent, les auteurs proposent l'introduction d'une base légale pour la mise en place d'une solution informatique permettant le stockage et la consultation des différentes données concernant la performance énergétique des bâtiments : certificats de performance énergétique authentifiés sous forme de documents numériques, les données contenues dans le calcul de performance énergétique, etc.

28. Ce registre doit évidemment respecter les exigences de la législation en matière de protection des données et de la vie privée.

29. Les objectifs principaux du registre sont *« la collecte, la sauvegarde et le traitement de données sur la performance énergétique et environnementale des bâtiments et, par conséquent, sur la performance énergétique et environnementale du parc immobilier national, y inclus l'élaboration et la mise à disposition de statistiques et de données agrégées et anonymisées à des fins d'information, de transparence et de recherche. »*

30. Notre Chambre salue l'instauration d'une base légale pour un registre des certificats de performance énergétique authentifiés. Cela dit, nous tenons à souligner l'importance d'une évaluation régulière de la performance énergétique moyenne des bâtiments situés dans les différentes communes respectivement les différents quartiers, évaluation qui devrait obligatoirement être mise à disposition des citoyens (sous forme anonymisée).

31. Dans ce contexte, il faudrait également analyser l'évolution historique de la performance énergétique moyenne des différents quartiers, évolution qui reflète les progrès en matière d'assainissement énergétique en fonction de la localisation des bâtiments. Ces données devraient fournir la base pour évaluer la performance des différents instruments qui existent en matière de promotion de la rénovation énergétique du parc résidentiel luxembourgeois (dont notamment les subventions étatiques) et pour réorienter ces aides en cas de besoin afin de renforcer en première ligne la rénovation énergétique dans les localités où des retards importants persistent au niveau de la performance énergétique moyenne des immeubles bâtis.

Concernant l'instauration d'une base juridique pour la création du cadastre de chaleur

32. Dans une optique similaire, le projet de loi propose également l'instauration d'une base juridique pour la création d'un cadastre de chaleur.

33. Le cadastre de chaleur rassemble des données provenant de différentes sources ayant un lien direct avec l'évolution de la consommation de chaleur des différents immeubles bâtis pour l'ensemble du territoire national : Le Nombre d'unités contenues dans un bâtiment, des données liées à la consommation en énergie et à la performance énergétique du bâtiment donné, les données contenues dans le calcul de la performance énergétique, le certificat de performance énergétique du bâtiment **ainsi que les données relatives aux demandes d'aides financières pour l'assainissement énergétique et les installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables telles que visées par la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aide pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement** concernant le nombre, type et taille des installations, l'année de dépôt de la demande, les coordonnées du demandeur, le type de bâtiment et les indications sur l'alimentation par un réseau de chaleur.

34. Il est prévu d'afficher les données du cadastre dans une application cartographique (un répertoire cartographique) afin :

- D'identifier ainsi des sources et réseaux de chaleur et de froid ;
- D'identifier et de calculer les besoins en chaleur et de froid ;
- D'améliorer la planification communale en faveur de l'énergie et du climat ;
- D'établir des bilans énergétiques, etc.

35. Cependant, le cadastre de chaleur n'est pas publiquement accessible, seuls des agents des administrations communales ou du ministère du Ministre ayant l'Énergie dans ses attributions peuvent y accéder dans le cadre de leurs missions.

36. Notre Chambre salue l'instauration d'une base légale pour la création du cadastre de chaleur.

37. Cependant, à l'image de nos commentaires exprimés dans le cadre du chapitre précédent, nous revendiquons une évaluation systématique des données du cadastre de chaleur dont notamment celles liées aux demandes d'aides financières pour l'assainissement énergétique et les installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables, analyse qui devrait permettre d'observer les progrès au niveau

de l'assainissement énergétique du parc résidentiel luxembourgeois et d'identifier ainsi les points faibles potentiels des régimes d'aides actuels. De plus, nous demandons la publication annuelle d'une analyse des données liées au recours aux aides en fonction du lieu de résidence et des caractéristiques socio-économiques des ménages-demandeurs, ainsi qu'un répertoire cartographique du nombre de demandes par commune/quartier.

38. Au cas où le cadastre ferait apparaître des fortes disparités en ce qui concerne les progrès au niveau de la performance énergétique moyenne entre les différentes localités respectivement les différents quartiers, il faudrait viser une adaptation des régimes d'aides afin de lutter contre ce déséquilibre et de promouvoir ainsi une décarbonation uniforme et non-discriminatoire de la totalité du parc résidentiel luxembourgeois. En cas de déséquilibre, une faudrait analyser les différents éléments qui pourraient constituer une entrave à la rénovation énergétique des quartiers qui affichent un retard : Le manque de moyens financiers parmi les résidents, les problèmes de préfinancement, des contraintes liées aux règlements des bâtisses des communes, un manque de communication/d'information sur les subventions étatiques, etc.

39. Dans la lutte contre ces déséquilibres, il faudrait non seulement évaluer des adaptations au niveau du subventionnement (meilleur ciblage des aides), mais également utiliser tous les autres leviers qui pourraient faciliter la rénovation des quartiers concernés (organisation, conseil, installation de réseaux de chaleur, rénovation systématique de quartiers, changements au niveau des règlements des bâtisses, etc.).

Conclusion

40. La Chambre des salariés salue la refonte et l'abrogation de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que la création d'un nouvel cadre légal pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, réforme qui est indispensable afin de réaliser les objectifs écologiques ambitieux du Luxembourg.

41. Tandis que nous soutenons, de manière générale, les différentes nouvelles mesures introduites dans le cadre du projet de loi sous avis, nous tenons à faire quelques remarques et à proposer plusieurs améliorations.

42. Notre Chambre salue l'extension du régime des « garanties d'origine » à l'hydrogène, la chaleur et le froid produits à partir de sources d'énergie renouvelables.

43. Nous saluons également l'introduction d'une obligation pour tous les développeurs de projet d'éoliennes d'offrir la possibilité d'une participation financière aux personnes et autorités locales. En effet, cet instrument de participation active devrait non seulement favoriser l'acceptation publique des projets dans le domaine du déploiement d'énergies renouvelables, mais permettrait également aux citoyens de prendre part au bénéfice généré par l'électricité produite et d'avoir ainsi un meilleur aperçu du rendement et de la rentabilité de l'éolienne.

44. Si nous soutenons également l'introduction de l'obligation dite « PV-ready » pour certains immeubles bâtis respectivement certains parcs de stationnement en vue de l'implantation d'une ou plusieurs installations photovoltaïques, nous sommes d'avis qu'il faudrait profiter de l'occasion de la réforme pour aller au-delà du seul « PV-ready » et introduire l'installation obligatoire de panneaux photovoltaïques lors de la construction des immeubles et des parcs de stationnement concernés. En effet, vu l'empreinte environnementale considérable desdites structures et la nécessité d'un déploiement poussé de l'énergie solaire dans le cadre de la transition énergétique, nous sommes convaincus qu'une approche plus ambitieuse et contraignante serait tout à fait justifiée. En même temps, nous proposons la fixation d'une date limite avant laquelle toutes les surfaces de parking d'une certaine taille doivent obligatoirement être couvertes d'installations photovoltaïques (sous condition de la faisabilité technique et avec prise en compte du rapport coût-rendement). Dans ce

contexte, nous tenons à souligner que des dispositions similaires sont déjà en vigueur dans certains autres pays européens.

45. Nous saluons également l'introduction d'une base légale plus élaborée en ce qui concerne le registre des certificats de performance énergétique authentifiés et la création du cadastre de chaleur. Cela dit, nous revendiquons une analyse systématique, régulière et transparente des données du registre et du cadastre afin d'évaluer la performance de la politique actuelle en matière de transition énergétique.

46. A titre d'exemple, nous demandons une évaluation systématique des données du cadastre de chaleur dont notamment celles liées aux demandes d'aides financières pour l'assainissement énergétique, analyse qui devrait permettre d'observer les progrès au niveau de l'assainissement énergétique du parc résidentiel luxembourgeois et d'identifier ainsi les points faibles potentiels des régimes d'aides actuels. De plus, nous demandons la publication annuelle d'une analyse des données liées au recours aux aides en fonction du lieu de résidence et des caractéristiques socio-économiques des ménages-demandeurs, ainsi qu'un répertoire cartographique du nombre de demandes par commune/quartier.

47. Au cas où le cadastre ferait apparaître des fortes disparités en ce qui concerne les progrès au niveau de la performance énergétique moyenne entre les différentes localités respectivement les différents quartiers, il faudrait tout d'abord répertorier les différents éléments qui pourraient constituer une entrave à la rénovation énergétique des quartiers qui affichent un retard : Le manque de moyens financiers parmi les résidents, les problèmes de préfinancement, des contraintes liées aux règlements des bâtisses des communes, un manque de communication/d'information sur les subventions étatiques, etc.

48. Au cas où les progrès limités dans certaines localisations seraient dus à des problèmes de financement, il faudrait adapter les régimes d'aides afin de lutter contre ce déséquilibre et promouvoir ainsi une décarbonation uniforme et non-discriminatoire de la totalité du parc résidentiel luxembourgeois.

Luxembourg, le 8 décembre 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.