



# SYVICOL

Syndicat des Villes et  
Communes Luxembourgeoises

## Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030

### Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

#### I. Remarques générales

Les États membres de l'Union européenne (UE) ont l'obligation de mettre à jour leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour l'année 2024. Ainsi, un projet de mise à jour doit être transmis à la Commission européenne avant la fin de juin 2023.

L'avant-projet de mise à jour du PNEC du Luxembourg pour la période 2021-2030 a été présenté le 17 avril 2023 par le Premier ministre, la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, le ministre de l'Énergie et le ministre de l'Économie dans le cadre d'une conférence de presse.

Une enquête publique a été lancée le 17 avril invitant les citoyens ainsi que les acteurs institutionnels et les organisations patronales à soumettre leurs commentaires et propositions par rapport à l'avant-projet de mise à jour sous revue jusqu'au 16 mai 2023.

Le présent avis analyse le texte de la mise à jour du PNEC et se situe dans la continuité de la prise de position du SYVICOL du 24 avril 2020 sur la version initiale du PNEC qui a été adoptée le 20 mai 2020 par le Conseil de gouvernement. Le SYVICOL renvoie dès lors de manière générale à sa prise de position initiale, dont il estime qu'elle conserve toute sa pertinence.

Il n'est actuellement pas nécessaire d'adapter les objectifs climatiques nationaux puisqu'ils sont déjà conformes aux objectifs révisés par l'UE. Le gouvernement a pourtant décidé de faire des ajustements au niveau des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Ainsi, les changements principaux consistent à atteindre 35-37% d'énergies renouvelables dans la consommation finale au lieu de 25% comme prévu dans le plan précédent et à améliorer de 44% l'efficacité énergétique au lieu de viser une fourchette de 40-44%.

Les mesures existantes pour répondre à ces ambitions ont été renforcées par le gouvernement et de nouvelles mesures ont été introduites. En tout, 197 mesures différentes sont présentées dans l'avant-projet de mise à jour du PNEC, mentionnant différents types d'instruments, états d'avancement et acteurs responsables y associés.

Le SYVICOL ne peut que se rallier aux objectifs énoncés dans l'avant-projet de mise à jour du PNEC, notamment en ce qui concerne le déploiement ambitieux de l'éolien, du solaire, des pompes à chaleur et de l'électromobilité au Luxembourg. Cependant, il doit exprimer ses réserves par rapport à quelques mesures proposées, dont la mise en œuvre risque de créer des



difficultés au secteur communal. Ceci vaut notamment pour l'obligation de rénovation des bâtiments publics et pour l'obligation de réduction de 1,9 % de la consommation d'énergie finale par année dans tout le secteur public. Nous analyserons ces éléments plus tard dans la partie « II. Nouvelles politiques et mesures par rapport à la version précédente du PNEC ».

De plus, le SYVICOL salue le fait que l'avant-projet de mise à jour du PNEC est le fruit d'une démarche collaborative qui a pris place au niveau de la « Plateforme pour l'action climat et la transition énergétique », un forum de discussion permettant un dialogue multinationnel entre les ministères et des représentants des communes, d'organisations de la société civile, du monde des entreprises, des investisseurs etc. Le SYVICOL tient à remercier ses représentants – Louis Oberhag, Jean-Marie Sadler et Thierry Lagoda – pour leur participation aux réunions et ateliers de cet organe.

Enfin, il importe au SYVICOL de souligner qu'il n'a pas été possible, dans le bref délai posé dans le cadre de l'enquête publique, de procéder à une analyse et une discussion approfondie de l'avant-projet de mise à jour au sein de son comité. Le présent avis n'a donc forcément pas de caractère exhaustif et les remarques y formulées se limitent aux éléments essentiels qui concernent clairement le secteur communal.

## **II. Nouvelles politiques et mesures par rapport à la version précédente du PNEC**

Dans le cadre du présent avis, le SYVICOL ne se saisit que des nouvelles mesures ayant un lien évident avec le secteur communal, en se référant, comme mentionné ci-dessus, à son avis de 2020 sur la version initiale du PNEC, ainsi qu'à ses autres avis en matière de climat, d'énergie et de protection de la nature, comme ceux sur le Pacte Climat et sur le Pacte Nature de 2020.

### **N° 107 Pacte Climat pour syndicats intercommunaux industriels**

Le SYVICOL prend note de la nouvelle mesure qu'est le « Pacte Climat pour syndicats intercommunaux industriels », qui « vise à soutenir les instances et services publics intervenant notamment dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement des eaux usées et dans la gestion des déchets à réduire les émissions de gaz à effet de serre liées à leurs activités. »<sup>1</sup>

Il va sans dire que le SYVICOL est en faveur du développement continu du Pacte Climat 2.0. Cette nouvelle mesure contribuera à soutenir également les syndicats intercommunaux dans leurs efforts tendant à atteindre la neutralité climatique du secteur public d'ici 2040.

### **N° 114 Sensibilisation, information et conseil des citoyens promouvant le changement comportemental et cadre favorable à l'engagement citoyen**

Dans le cadre du Pacte Climat 2.0, une des missions de Klima-Agence et de ses partenaires est de mobiliser les communes « pour qu'elles sensibilisent et incitent leurs concitoyens à réfléchir plus sur leur style de vie et qu'elles recourent plus à des modèles d'initiatives citoyennes comme l'économie de partage, les communautés énergétiques, les jardins communautaires. »<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030, page 90

<sup>2</sup> Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030, page 98



Il est prévu par l'avant-projet de mise à jour du PNEC que des séminaires et des ateliers d'information soient organisés par les communes afin de promouvoir un mode de vie durable. Les auteurs proposent en effet aux communes de mettre en place un atelier de « sensibilisation à la problématique du climat » qui s'adapte au contexte local et régional spécifique.

Aux yeux du SYVICOL, l'obligation d'information et de sensibilisation des citoyens est une mission nationale qui devrait être prise en charge par Klima-Agence et ses partenaires étatiques, quoiqu'en collaboration avec les communes.

Le SYVICOL est donc d'avis que l'organisation des ateliers d'informations ainsi que la mise à disposition des formateurs devraient être assurées par Klima-Agence, ne fût-ce que pour assurer la cohérence et l'homogénéité des contenus.

Les communes seront bien évidemment prêtes à mettre à disposition les locaux nécessaires pour que les séminaires puissent se tenir dans de bonnes conditions.

### **N° 303 Obligation de rénovation énergétique pour les bâtiments publics, N° 319 Rôle précurseur de l'Etat en matière de bâtiments et N° 321 Rôle précurseur des communes en matière de bâtiments**

Il est prévu d'imposer la rénovation de certaines catégories de bâtiments publics pour répondre aux futures exigences des directives européennes EED (Directive sur l'efficacité énergétique) et EPBD (Directive sur la performance énergétique des bâtiments). Ces directives sont en cours de révision et définiront les détails sur le niveau énergétique à atteindre lors de rénovations. Leur publication est attendue en 2023 et sera la base pour la transposition de ces nouvelles règles en droit luxembourgeois. Le début de la mise en œuvre n'est pas encore définitivement connu, mais il est estimé par les auteurs de l'avant-projet de mise à jour sous revue qu'elle ne sera pas effectuée « avant 2025 »<sup>3</sup>.

Par l'effet d'une modification de la définition du secteur public sera modifiée lors de la révision de la directive, l'obligation de rénovation énergétique concernera les bâtiments publics de l'État et des communes qui ont une surface utile (chauffée ou refroidie) supérieure à 250 m<sup>2</sup> et qui ne sont pas déjà des bâtiments nZEB (bâtiments à énergie quasi nulle) d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Il est prévu que, chaque année, au moins 3% de la surface totale (chauffée ou refroidie) fasse l'objet d'une rénovation. Il faudra atteindre le niveau de performance énergétique nZEB rénovation (niveau spécifique pour la rénovation de bâtiments nZEB) à définir au niveau national, en prenant en compte le rapport coût-efficacité et la faisabilité technique, tel que prescrit par la directive. La rénovation de tous les bâtiments concernés devra être effectuée au niveau nZEB au plus tard d'ici 2040.

Il est envisagé d'avoir des règles moins strictes pour certaines catégories de bâtiments tels que les bâtiments protégés. La description de la mesure n°303 dispose également qu'« exceptionnellement, il peut être dérogé à une obligation de rénovation énergétique d'un bâtiment ou interdiction de remplacement d'une chaudière fossile par une nouvelle chaudière à base d'énergie fossile découlant d'une mesure du PNEC, lorsque les coûts afférents liés à la

---

<sup>3</sup> Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030, page 113



complexité des travaux, nécessaires à sa mise en œuvre, sont disproportionnés par rapport au potentiel de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. »<sup>4</sup>

Le SYVICOL reconnaît en principe la nécessité de cette mesure ambitieuse du PNEC et il est conscient du rôle précurseur que jouent les communes en matière de la rénovation des bâtiments publics et en matière d'efficacité énergétique.

Il doit cependant noter que la rénovation ainsi que l'assainissement énergétique de vieux bâtiments – mairies, halls sportifs, églises, écoles – peuvent s'avérer extrêmement coûteux. C'est pourquoi le SYVICOL salue le fait que des règles moins exigeantes sont envisagées pour les bâtiments protégés et qu'il existe la possibilité de déroger à une obligation de rénovation énergétique d'un bâtiment lorsque les coûts afférents sont disproportionnés au résultat obtenu.

Ensuite, au lieu d'imposer l'obligation de rénovation énergétique à chaque commune individuellement, le SYVICOL serait plus en faveur d'une approche sectorielle, qui prend en compte les efforts énergétiques du secteur communal en globalité, ou régionale.

Le SYVICOL regrette également que les auteurs du PNEC obligent les communes à rénover chaque année « au moins 3% de la surface totale (chauffée ou refroidie) ». Il est d'avis qu'il serait plus approprié de faire un bilan chaque cinquième année, donc d'obliger les communes de rénover 15% de la surface totale tous les cinq ans au lieu d'imposer 3% annuellement.

En effet, la rénovation de bâtiments publics dans les communes, au moins en ce qui concerne les plus petites d'entre elles, ne se fait pas en continu. Il se peut qu'il y ait des années pendant lesquelles aucun projet de rénovation n'est réalisé et d'autres, au cours desquelles l'assainissement énergétique peut dépasser les 3% prévus. Un bilan quinquennal permettrait d'égaliser ces variations d'année en année.

Il s'y présente une autre problématique, celle du système de monitoring énergétique avec lequel les consommations en eau, en électricité, en énergie thermique et en gaz peuvent être mesurées en temps réel. Nous y reviendrons plus en détail dans le cadre de la mesure N° 321 sur l'obligation de réduction de 1,9 % de la consommation d'énergie finale par année.

### **N° 314 Régime d'aides en faveur des communes**

Les administrations communales, les syndicats de communes et les organismes publics soumis à la surveillance des communes peuvent se voir octroyer des aides financières pour des projets liés à l'efficacité énergétique tels que la modernisation énergétique de bâtiments communaux fonctionnels, l'amélioration de l'éclairage public, l'optimisation énergétique de projets d'aménagement communal et de développement urbain, ainsi que pour des projets d'énergies renouvelables comme l'énergie solaire, les pompes à chaleur, le chauffage automatique au bois, les centrales de cogénération à la biomasse, les réseaux de chauffage urbain alimentés par des sources d'énergie renouvelables et/ou de la chaleur récupérée. Depuis 2021, le Fonds Climat et Energie assure le financement des aides.

---

<sup>4</sup> Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030, page 112



Le SYVICOL se félicite du fait que « le régime actuel sera revu et renforcé afin de mieux soutenir les communes dans leurs efforts de décarbonation. »<sup>5</sup>

### **N° 320 Rôle précurseur des communes en matière de bâtiments**

Selon la description de la mesure n° 320, la directive européenne sur l'efficacité énergétique (EED) qui est en cours de révision, prévoit une réduction de 1,9 % de la consommation d'énergie finale par année dans tout le secteur public. Il est prévu une phase transitoire de 2 années pendant laquelle les objectifs seront indicatifs.<sup>6</sup>

Toutes les activités du secteur public sont concernées par cette exigence d'amélioration de l'efficacité énergétique. Les communes bénéficieront d'une phase de transition (« phasing in »)<sup>7</sup> ce qui signifie que celles ayant une population de plus de 50 000 habitants seront prises en compte à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027, tandis que celles ayant une population de plus de 5 000 habitants seront prises en compte à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2030.

Le SYVICOL tient à noter une problématique qui concerne la plupart du secteur communal : celle du système de monitoring énergétique avec lequel les consommations en eau, en électricité, en énergie thermique et en gaz peuvent être mesurées en temps réel. La plupart des communes ne disposent pas encore d'un tel système ce qui rendra la mise en œuvre des mesures d'économie d'énergie ainsi que l'évaluation de celles-ci plus difficile.

En général, le SYVICOL craint que l'obligation de réduction de 1,9 % de la consommation d'énergie finale par année soit difficile à réaliser pour les communes, notamment à cause du manque de monitoring énergétique mais également parce que la construction de nouveaux bâtiments communaux – dans le cadre de l'extension des services proposés ou pour tenir compte de la croissance démographique – risque de falsifier les données examinées et de rendre l'atteinte de 1,9% impossible.

### **N° 326 Harmonisation des règles urbanistiques**

Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2022/2577 du Conseil, les procédures d'approbation pour les installations photovoltaïques sont soumises à des délais d'un mois avec accord tacite pour les installations d'une puissance totale inférieure ou égale à 50 kW, ce qui comprend la majorité des installations dans le secteur résidentiel. Toutes les autres installations photovoltaïques sont à traiter dans un délai de 3 mois.

Vu que les restrictions en matière de réglementation urbaine varient fortement d'une commune à l'autre, le ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire proposera des allègements et des formulations types pour faciliter l'installation de centrales photovoltaïques, de pompes à chaleur et la réalisation de travaux de rénovation énergétique.

---

<sup>5</sup> Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030, page 126

<sup>6</sup> Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030, page 135

<sup>7</sup> Avant-projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030, page 135



Le SYVICOL salue l'initiative du ministère d'aider les communes à transposer les nouveaux délais d'approbation en matière d'installations photovoltaïques du règlement européen prémentionné par l'élaboration de formulations types qui respecteront l'hétérogénéité du terrain communal en matière urbanistique. Ainsi les communes pourront adapter leurs PAP et leurs règlements des bâtisses tout en conservant leur autonomie communale.

---

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 8 mai 2023