



AVIS A.814

RELATIF A

**L'AVANT-PROJET DE DECRET
MODIFIANT LE C.W.A.T.U.P. EN VUE
DE PROMOUVOIR LA PERFORMANCE
ENERGETIQUE DES BÂTIMENTS**

Adopté par le Bureau le 8 mai 2006

1. Saisine

En date du 29 mars 2006, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial, M.André Antoine a sollicité l'avis du CESRW sur l'avant-projet modifiant le CWATUP en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments (PEB).

2. Exposé du dossier

Cet avant-projet de décret vise à transposer la directive européenne 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments. Elle s'inscrit dans le cadre de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Les besoins énergétiques des secteurs tertiaire et domestique ne cessent de croître notamment pour la mobilité, le chauffage, l'éclairage, la climatisation. Il est donc nécessaire d'agir sur la demande en énergie et de susciter un changement de comportement. Une amélioration de la performance énergétique des bâtiments (PEB) est un des moyens pour y parvenir.

2.1 La Directive 2002/91

Le champ d'application de cette directive est très large. Il s'étend à tous les types de bâtiments. Les Etats membres peuvent choisir de ne pas appliquer les obligations aux bâtiments classés, aux bâtiments servant comme lieux de culte, aux constructions provisoires, aux bâtiments agricoles ou industriels peu énergivores.

La PEB est définie comme une quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée. Elle doit tenir compte d'une série d'éléments tels que l'isolation thermique, les installations de chauffage et de climatisation, la production d'eau chaude, la ventilation, l'éclairage, le recours à des sources d'énergie renouvelables et la conception du bâtiment. Elle doit également prendre en compte l'implantation et l'orientation des bâtiments.

La directive repose sur cinq éléments principaux :

- établissement d'une méthode de calcul de la PEB ;
- application d'exigences minimales en matière de PEB pour les bâtiments neufs ;
- application d'exigences minimales en matière de PEB pour les bâtiments existants de plus de 1.000 m² ;
- certification énergétique des bâtiments ;
- inspection régulière des chaudières et des installations de climatisation et évaluation des chaudières de plus de 15 ans.

La directive devait être transposée pour le 4 janvier 2006.

2.2 La transposition en région wallonne

En 2003, le logement représentait environ 24% de la consommation finale d'énergie en région wallonne et le secteur tertiaire 7%.

Globalement la consommation énergétique finale du secteur résidentiel a augmenté de 13% entre 1990 et 2000. Concernant le secteur tertiaire, la consommation de l'ensemble des

bâtiments publics et privés a augmenté de 36% en valeur relative depuis 1990. La principale caractéristique de ce secteur est l'augmentation importante de sa demande en énergie électrique (+128% entre 1980 et 2002).

La législation actuelle comporte deux textes ayant un lien avec les thématiques développées dans le cadre de la directive : le CWATUP qui comporte des articles relatifs à la réglementation thermique (articles 406 à 413 – chapitre XVII bis – Isolation thermique et ventilation des bâtiments), l'arrêté royal du 6 janvier 1978 visant à prévenir la pollution atmosphérique lors du chauffage des bâtiments (entretien et critères de rendement pour les chaudières au fuel et au charbon).

L'avant-projet de décret vise à insérer les dispositions relatives à la PEB dans le CWATUP. Il est présenté comme un avant-projet de « décret cadre ». De nombreuses dispositions pratiques devront être fixées notamment par voie d'arrêté.

Les exigences de PEB s'appliquent aux bâtiments neufs et aux bâtiments existants de plus de 3.000 m³ faisant l'objet de rénovations importantes. Le Gouvernement peut étendre ces exigences à d'autres types de bâtiments. Pour les plus petits bâtiments, les exigences actuelles restent de vigueur.

Les bâtiments classés ou inscrits sur une liste de sauvegarde sont exemptés. Des dérogations pourront être accordées :

- aux bâtiments servant comme lieux de culte ;
- aux bâtiments agricoles ou industriels peu énergivores ou utilisés par une personne signataire d'une convention avec la Région wallonne visant à améliorer son efficacité énergétique à court, moyen ou long terme ;
- pour les actes et travaux de rénovation importants dans des bâtiments existants d'un volume protégé supérieur à 3000 m³ lorsque les exigences de PEB ne peuvent être techniquement, fonctionnellement ou économiquement respectées.

Les exigences de PEB pourront être différentes selon que le bâtiment est neuf ou existant, selon la destination du bâtiment, selon la dimension du bâtiment et en fonction des travaux de rénovation envisagés (pour les bâtiments existants).

Afin de permettre une sensibilisation, information et formation des acteurs, les exigences seront tout d'abord comparables aux exigences actuelles (K55). Une méthode de calcul sera élaborée par le Gouvernement. Un groupe d'experts élaborera une proposition sur base d'une analyse en cours de la méthode de calcul adoptée par la Région flamande.

2.2.1 La procédure

La procédure est fixée pour les actes et travaux soumis à permis et demandant le concours d'un architecte. L'objectif est de tenir compte de la PEB dès la conception d'un bâtiment et durant toute sa construction.

Toute demande de permis devra être accompagnée d'une proposition PEB, document qui consiste en un engagement à respecter les exigences PEB et qui comprend une indication des mesures envisagées pour respecter ces exigences.

Pour les bâtiments neufs de plus de 3.000 m³, une étude de faisabilité relative aux systèmes alternatifs devra être annexée à la demande de permis.

Une déclaration de PEB sera notifiée au Collège des Bourgmestre et Echevins dans les six mois de la réception des travaux. Elle précise les mesures mises en œuvre pour respecter les

exigences PEB et établit le calcul du niveau de performance énergétique du bâtiment. Elle devra être signée par le déclarant et le responsable PEB.

Les communes auront également un rôle à jouer. Elles devront tenir un registre de ces déclarations. Ce registre comprendra, par bâtiment, la proposition PEB, l'annexe à la déclaration de commencement des actes et travaux et la déclaration PEB. Toutefois, elles n'auront pas à vérifier l'exactitude de ces documents ; elles exerceront un contrôle administratif visant à vérifier la présence des divers documents liés à la PEB. Des fonctionnaires régionaux seront chargés des contrôles techniques.

2.2.2 Le certificat de performance énergétique du bâtiment

Un certificat de PEB sera exigé lors de la construction, la vente ou la location d'un bâtiment au propriétaire, à l'acheteur ou au locataire. Ce certificat est valable 10 ans.

Il est accompagné de recommandations visant à améliorer la PEB du bâtiment, ainsi que des valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer la PEB du bâtiment. Pour les bâtiments publics ou d'équipement communautaire de 3.000 m³, ce certificat devra être affiché. Ce certificat sera requis même lorsque aucune exigence de PEB n'est imposée.

2.2.3 Les dispositions complémentaires

L'avant-projet de décret prévoit également quatre dispositions complémentaires, incitatives à la performance énergétique. Il s'agit de :

- pour les bâtiments ayant une fonction de service public ou d'équipement communautaire, l'obligation immédiate de placer un ou plusieurs panneaux solaires thermiques pour tout nouveau bâtiment ou transformation importante d'un bâtiment qui requière un permis et l'intervention d'un architecte ;
- l'insertion dans les plans, règlements et prescriptions d'aménagement et d'urbanisme qui ont une valeur réglementaire de l'obligation de placer des panneaux solaires thermiques ;
- l'obligation de placer des panneaux solaires thermiques pour tous les bâtiments qui créent un climat intérieur qui requièrent un permis et l'intervention d'un architecte ;
- d'éviter la création de nouveaux quartiers d'habitations qui ne contribuent pas à une utilisation rationnelle de l'énergie (par la composition urbanistique, le mode de création des parcelles cadastrales, leur implantation, la composition architecturale de chaque bâtiment).

3. Avis

Préambule

A de nombreuses reprises, le Conseil a demandé de pouvoir disposer simultanément d'un avant-projet de décret et des projets d'arrêtés nécessaires à sa mise en œuvre. Le Conseil estime que sa demande est d'autant plus pertinente dans un cas comme celui-ci, où l'avant-projet de décret examiné est un avant-projet de décret cadre, et donc où de nombreuses dispositions devront être définies ultérieurement.

3.1 Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE)

Le Conseil émet de nettes réserves quant à l'introduction du terme « énergie » dans l'intitulé du CWATUP. En effet, le Conseil souligne que la dimension énergétique présente dans le Code, et qui sera renforcée par le futur décret, se limite à la problématique de la performance énergétique des bâtiments. Le Conseil craint que cette modification d'intitulé n'entraîne une confusion avec la politique énergétique de la Région wallonne.

3.2 Une politique régionale de PEB globale et cohérente

Le Conseil acte que cet avant-projet constitue un premier pas dans la mise en œuvre d'une politique de performance énergétique des bâtiments en région wallonne, qu'il était urgent d'entreprendre pour transposer en droit wallon la directive 2002/91.

Etant donné l'évolution future des ressources énergétiques, les obligations découlant du protocole de Kyoto et le triple impact positif (économique, social et environnemental) d'une amélioration de la PEB, le Conseil estime qu'il est urgent de mettre en place des actions ambitieuses afin d'enrayer l'augmentation constante des consommations énergétiques et des émissions de GES des secteurs du logement résidentiel et tertiaire.

Dans ce contexte, le CESRW insiste pour la mise en place d'une politique globale et cohérente impliquant l'ensemble du secteur résidentiel. En effet, cet avant-projet de décret vise essentiellement la transposition de la directive 2002/91 et ne répond donc que partiellement à la problématique de la performance énergétique des parcs résidentiel et tertiaire wallons.

Le CESRW estime qu'il est nécessaire d'examiner l'ensemble des mesures déjà existantes (primes, accompagnement des guichets de l'énergie,...) afin de les évaluer et de les coordonner pour parvenir à la définition d'un système cohérent, compréhensible pour l'ensemble des acteurs (architectes, entreprises, maîtres d'ouvrage, citoyens).

Etant donné la vétusté du parc immobilier en région wallonne, le Conseil souhaite également rappeler les potentiels d'amélioration de la PEB importants offerts par la rénovation des logements privés et des logements sociaux (d'un volume inférieur à 3.000 m³). Le Conseil estime que ces potentiels sont trop peu exploités actuellement.

Le Conseil regrette l'absence de budgétisation des politiques énoncées au sein de l'avant-projet de décret. Le Conseil souhaite connaître les moyens budgétaires qui seront affectés à cette politique à moyen terme.

Par ailleurs, le Conseil signale qu'il a été invité à participer à l'initiative initiée par le Conseil central de l'Economie en matière de politique de rénovation énergétique.

Le Conseil souhaite que les procédures mises en place par cet avant-projet de décret soient évaluées après 5 ans de mise en œuvre afin de mesurer leurs impacts et de pouvoir adapter ces procédures si l'amélioration de la PEB s'avérait insuffisante.

3.3 Objectif de performance énergétique

Le Conseil acte la volonté du Gouvernement de maintenir, dans un premier temps, le niveau d'isolation thermique global au niveau actuellement repris dans le CWATUP (K55).

Quoique le Conseil reconnaisse que la directive ne fixe pas d'exigences minimales, il insiste toutefois sur la nécessité d'améliorer à terme le niveau de K étant donné les éléments suivants :

- une récente étude¹ évalue l'optimum économique en matière d'isolation entre K30 et K40 pour les nouvelles constructions ;
- la Région flamande et d'autres Etats membres ayant adopté des objectifs plus ambitieux, il faut éviter que les entreprises wallonnes du secteur ne prennent du retard dans ce domaine afin de préserver leur compétitivité ;
- abaisser un K55 à K40 n'exige pas de grands changements technologiques ou de conception de chantiers ;
- le surcoût est limité à l'investissement ;
- étant donné la longue durée de vie des investissements en matière de construction et l'urgence imposée par le protocole de Kyoto, il faut agir dès maintenant afin d'éviter de devoir mettre en œuvre des mesures plus coûteuses ultérieurement ;
- il faut être attentif à ce que les populations les moins aisées ne soient pas aussi celles qui occupent les logements présentant les plus faibles performances énergétiques, et partant les plus dispendieux de ce point de vue.

3.4 Sensibilisation

Etant donné les impacts importants que pourront avoir les mesures de PEB, le Conseil estime qu'il est impératif de mettre en place des actions de sensibilisation et d'accompagnement de l'ensemble des acteurs (maîtres d'œuvre, architectes, entreprises, citoyens, communes,...) tant en matière de PEB qu'en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. En effet, pour le Conseil, la réussite de cette politique est fortement dépendante de son acceptation par l'ensemble des acteurs. Dans ce cadre, la sensibilisation et l'accompagnement prennent tout leur sens.

Concernant plus particulièrement l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la maison quatre façades restant le type de construction privilégié en Wallonie, le Conseil souligne que des actions de sensibilisation et d'information envers les candidats bâtisseurs/acheteurs (nouveaux bâtiments), les architectes, les communes seront nécessaires afin de parvenir à induire un changement de comportement et devront accompagner les mesures envisagées afin d'en améliorer l'acceptabilité sociale.

3.5 Des opportunités de développement pour les entreprises wallonnes

Pour le Conseil, l'intégration de la performance énergétique dans la conception ou la rénovation de bâtiments constitue une opportunité de développement pour de nombreuses entreprises wallonnes du secteur de la construction (nouveaux matériaux, isolation, vitrage, équipements, techniques de construction,...).

¹ « Analyse technico-économique de la rentabilité des investissements en matière d'économie d'énergie », R.DECONNINCK (3^e) et G.VERBEECK (KUL), 13-08-2005.

Toutefois, le Conseil souligne que la prise en compte de cette dimension est encore à ses débuts en Wallonie contrairement à certaines régions ou pays voisins. Le Conseil estime qu'il est urgent de mettre en place des formations « PEB » (utilisation du logiciel de calcul, nouvelles techniques de construction, chauffage, climatisation,...) ainsi que des mesures d'accompagnement afin de permettre aux entreprises du secteur de la construction de saisir ces nouvelles opportunités. Dans ce cadre, les centres de recherche et de formation (tels que le CSTC, le centre de compétence aux métiers de la construction,...) du secteur ont un rôle moteur à jouer.

Dans un souci d'efficacité, le Conseil souhaite qu'une cohérence maximale soit recherchée entre les outils développés dans les différentes régions (par exemple : logiciel de calcul PEB).

3.6 Modes de contrôle

En matière de contrôle des obligations de PEB, le Conseil souligne que les dispositions actuelles se sont révélées totalement insuffisantes et ont conduit à une législation trop peu appliquée (par exemple : chapitre XVIIbis du CWATUP relatif à l'isolation et à la ventilation des bâtiments).

L'avant-projet de décret prévoit que le responsable PEB soit l'architecte ou une personne à qui il délègue cette mission. Pour le Conseil, le responsable PEB a un rôle essentiel à jouer pour parvenir à une meilleure PEB en Wallonie. Si l'architecte apparaît comme l'interlocuteur privilégié du maître d'ouvrage, le Conseil estime que la possibilité de délégation présente dans l'avant-projet est positive. En effet, cette personne pourrait sensibiliser l'architecte et le maître d'ouvrage à la performance énergétique. Dès lors, elle devrait intervenir dès la conception du projet afin que la préoccupation de PE soit prise en compte le plus tôt possible. Le Conseil propose néanmoins d'octroyer la possibilité au maître d'ouvrage de désigner lui-même la personne « responsable PEB » dans le cas où l'architecte est dans l'impossibilité de remplir cette tâche, soit par faute d'agrément, soit par manque de temps.

Le Conseil souligne que l'efficacité du système doit reposer sur les éléments suivants :

- Une formation et un agrément du responsable PEB ;
- Un contrôle efficace et indépendant organisé par l'Administration wallonne ;
- Une limitation du surcoût pour le candidat bâtisseur ;
- Une attention à ne pas multiplier les intervenants dans ce domaine (notamment en raison des problèmes de responsabilité qui pourraient se poser).

Concernant la formation, le Conseil insiste pour qu'elle soit organisée dans les meilleurs délais tant pour les architectes, que pour les bureaux d'études et les entrepreneurs.

Pour le Conseil, le contrôle organisé par l'Administration wallonne devrait comporter plusieurs volets. Tout d'abord l'agrément des responsables PEB qui assurera qu'ils sont formés et sensibilisés à cette thématique. Ensuite, des contrôles réalisés par sondage, semblables à ceux existant pour les déclarations TVA, devront être mis en place. Et enfin, si ce contrôle met en lumière un manquement du responsable PEB à ses missions, l'Administration wallonne doit prendre des sanctions et retirer l'agrément du responsable incriminé.

Le Conseil demande que le décret prévoit le cadre de ces modalités de contrôle et que des moyens humains, techniques et budgétaires suffisants soient consacrés à cet aspect. Il souhaite également que ce système soit évalué afin de pouvoir le modifier si nécessaire.

Concernant la certification énergétique, le Conseil constate que le décret oblige tout propriétaire à disposer d'un certificat de PEB, lors de la construction, de la vente ou de la

constitution d'autres droits réels, et lors de la location. Le certificat est valable 10 ans et le gouvernement fixera les conditions de formation et d'agrément des personnes habilitées à le délivrer. Le Conseil suggère que le Gouvernement veille, lors de la rédaction de ces conditions, à ouvrir l'habilitation de délivrer le certificat à des métiers existants (architectes, experts immobiliers, bureaux d'étude...).

3.7 Etude de faisabilité

Pour les bâtiments neufs de plus de 3.000 m³, l'avant-projet de décret prévoit la réalisation d'une étude de faisabilité technique, environnementale et économique concernant l'intégration d'autres systèmes comme : le recours aux énergies renouvelables (systèmes d'approvisionnement décentralisés), la cogénération, les systèmes de chauffage ou de refroidissements urbains ou collectifs, les pompes à chaleur.

Le Conseil souhaite obtenir des précisions quant au champ exact de cette étude ainsi que sur le suivi qui lui sera réservé. Il s'interroge notamment sur la possibilité d'intégrer cette étude de faisabilité à l'étude d'incidences sur l'environnement qui peut être demandée dans le cadre de la procédure de délivrance des permis d'urbanisme et des permis uniques (conformément à l'article R56 du Livre Ier du Code de l'Environnement (décret du 27 mai 2004)) en vue d'éclairer la décision de l'autorité compétente.

Pour le Conseil, cette étude de faisabilité doit permettre la mise en évidence de nouvelles technologies, et favoriser leur développement et leur application en Région wallonne. Le Conseil souligne une nouvelle fois que la formation et la sensibilisation de l'ensemble des acteurs sont des éléments essentiels pour atteindre cet objectif.

Le Conseil estime qu'il serait préférable d'assurer une homogénéité dans le mode d'examen de celles-ci afin d'éviter l'apparition de biais éventuels dans le traitement qui leur sera réservé.

Le Conseil signale que la réalisation de cette étude aura des impacts en termes de délai. Il estime qu'il faut dès lors être attentif à ne pas neutraliser par ce nouveau dispositif les efforts de simplification administrative introduits pour le permis unique dans le cadre du décret RESA.

3.8 Urbanisme et énergie : des complémentarités et des synergies à mettre en place

Le Conseil soutient la volonté du Gouvernement wallon de promouvoir l'implantation de nouvelles formes d'habitat groupé et de mieux tenir compte de l'orientation des bâtiments en Région wallonne.

Il existe un potentiel important d'économies de l'énergie dans le choix de formes d'urbanisation plus dense. Le Conseil considère notamment que l'habitat mitoyen ou l'appartement devrait se renforcer dans certaines zones².

En sus de la forme urbaine et l'implantation des bâtiments, le Conseil souligne que la forme du bâti et le type de logement influencent aussi la consommation d'énergie. Donc, l'objectif de minimisation des pertes énergétiques et de maximisation des apports conduit à considérer le facteur de forme.

Le Conseil s'interroge toutefois sur les modalités qui seront mises en œuvre pour favoriser ces nouvelles formes d'habitat. En effet, les plans de lotir et les règlements communaux

² Centres des villes, centres des villages, périmètres de rénovation et de réhabilitation urbaines, ZAC, ZIP et noyaux d'habitat, périmètres concernés par le règlement général des bâtisses en site rural, périmètres relatifs aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme et futurs périmètres de remembrement urbain

d'urbanisme (RCU) sont relativement figés. Pour le Conseil, il y aurait donc lieu de réfléchir à des modalités de révision plus souples et permettant une meilleure adaptation de ce règlement à l'évolution technique, aux besoins, à la notion de confort,... Le Conseil souhaite également que ce règlement communal d'urbanisme associe davantage parcimonie du sol et économies d'énergie. Le Conseil encourage le Gouvernement à sensibiliser les communes à élaborer de tels règlements.

Afin d'assurer une cohérence au niveau régional, le Conseil demande qu'un règlement régional d'urbanisme, intégrant les notions d'habitat groupé, de forme du bâti, de type de logement et de meilleure implantation des bâtiments, soit établi dans les meilleurs délais. De plus, ce règlement pourra alors servir de cadre de référence pour les règlements communaux d'urbanisme qui devront être adaptés ultérieurement.

3.9 Dispositions incitatives à la PEB

Le Conseil est soucieux du développement en région wallonne des filières relatives à la performance énergétique. Toutefois, concernant les mesures visant à encourager le placement de panneaux solaires, le Conseil s'interroge sur la volonté du Gouvernement d'encourager par cette disposition le développement de cette filière en région wallonne.

Il constate que le choix de la technologie des panneaux solaires thermiques ne repose sur aucun élément justificatif. Pour le Conseil, le choix d'une technologie alternative doit se baser sur une étude de technique, environnementale et économique telle que prévue dans cet avant-projet afin de mettre en évidence la technologie répondant le mieux à un bâtiment et à ses particularités.

Par ailleurs, étant donné les caractéristiques des bâtiments wallons, le CESRW rappelle, qu'en matière de PEB, la priorité doit rester l'amélioration de l'isolation et des systèmes de chauffage, de ventilation et de régulation.

Le Conseil demande que le décret inclue une définition explicite des termes suivants : « bâtiment destiné à un service public ou à un équipement communautaire ». En effet, actuellement, le Conseil estime qu'il serait possible d'y inclure les ASBL. Le Conseil s'interroge dès lors sur cette disposition qui permettrait d'imposer des exigences supplémentaires et particulières à celles-ci.

Le Conseil s'interroge également sur les dispositions qui seront applicables aux bassins thérapeutiques.

Le Conseil s'interroge sur l'application des articles 273/24 et 273/25, dont il semble qu'il n'entre pas dans les intentions du gouvernement de les faire entrer en vigueur aujourd'hui, mais pour lesquels aucune disposition du décret en projet ne traduit cette affirmation. Il s'interroge particulièrement sur l'obligation d'installer des panneaux solaires sur tout bâtiment neuf ; mesure qui pourrait s'avérer à terme contre productive.

3.10 Méthode de calcul

Le Conseil relève que la méthode de calcul de la PEB repose, en partie, sur la destination du bâtiment. Afin de préciser la classification des bâtiments, le Conseil suggère d'ajouter deux types de destinations à l'article 237/4 : les structures d'hébergement collectif à vocation médico-sociale et/ou socioculturelle et les structures d'accueil et d'activités à vocation médico-sociale et/ou socioculturelle.

3.11 Evaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux

Le Conseil regrette l'absence d'une évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux.

Le Conseil remarque que de nombreuses dispositions doivent encore être définies par des arrêtés d'exécution, il insiste donc pour qu'une évaluation de ces impacts soit réalisée dans le cadre de ces arrêtés afin d'éclairer les choix qui devront être faits.