

# LA REFONTE DE LA DIRECTIVE SUR LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS : LE CHANTIER COLOSSAL DE LA DÉCARBONATION DU PARC IMMOBILIER EUROPÉEN

**Benoît BLOTTIN**

*Maître de conférences en droit public  
Université Paris-Saclay  
Faculté Jean Monnet*

La crise énergétique a hissé au sommet les objectifs du *Pacte vert pour l'Europe*<sup>1</sup>, parmi lesquels figure une plus grande résilience du parc immobilier au changement climatique. Les chiffres ne cessent d'être martelés à chaque occasion : les bâtiments sont responsables de 40 % de la consommation énergétique de l'Union et de 36 % des émissions de gaz à effet de serre ; les deux tiers de l'énergie utilisée pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments proviennent de combustibles fossiles ; les trois quarts des bâtiments sont toujours inefficaces sur le plan énergétique ; près de 90 % du parc immobilier actuel sera encore présent en 2050 ; le taux annuel de rénovation du parc immobilier dans les États membres est seulement d'environ 1 % ; et 50 millions de consommateurs peinent à se chauffer convenablement.

Il apparaît qu'à défaut d'une rénovation massive des bâtiments publics et privés, la transition énergétique est inatteignable. Et sans transition énergétique, toute transition écologique demeure illusoire. Il devenait donc urgent de modifier en profondeur la directive 2010/31/UE sur la

---

1. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Le pacte vert pour l'Europe*, 11 déc. 2019, COM (2019) 640 final.

performance énergétique des bâtiments, révisée en 2018<sup>2</sup>, pour envisager la décarbonation complète du parc immobilier européen.

La directive 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments (directive « PEB ») du Parlement européen et du Conseil est une refonte<sup>3</sup>, justifiée par le besoin de clarté et par le « serment vert » fait par l'UE pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris en réduisant ses émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030. Par rapport aux crispations suscitées par d'autres textes du *Green Deal* dans le contexte de la crise agricole, la directive, malgré quelques points d'achoppement sur lesquels il faudra revenir, n'a pas soulevé de difficultés insurmontables devant les colégislateurs, convaincus de la nécessité d'adosser ce nouveau cadre juridique sur la dynamique impulsée par le Pacte vert. La nouvelle directive PEB est toutefois l'aboutissement de longues et d'intenses négociations.

Les premières pierres de la refonte ont été posées par la communication du 14 octobre 2020 de la Commission intitulée *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie*<sup>4</sup>. À cette occasion, la Commission a souligné l'urgence de renforcer l'efficacité énergétique du secteur immobilier en se fixant pour objectif de doubler le taux annuel de rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et non résidentiels d'ici à 2030. Elle a également insisté sur l'importance de cet objectif à travers l'initiative « Nouveau Bauhaus européen »<sup>5</sup>, lancée le 15 septembre 2021, qui tend à promouvoir

- 
2. La directive 2010/31 du 19 octobre 2010 constitue la refonte de la première directive sur la performance énergétique des bâtiments (directive 2002/91 du 16 décembre 2002), elle-même modifiée en dernier lieu par la directive 2018/844 du 30 mai 2018. V. C. BLUMANN (dir.), *Commentaire J. Mégret : L'énergie*, ULB, 2024, pp. 448-450 ; V. égal. B. BLOTTIN, « Énergie et protection de l'environnement », *Juris-Classeur Europe Traité*, fasc. 1982-2, 2023.
  3. Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), *JOUE* n° L 2024/1275, du 8 mai 2024.
  4. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie*, 14 oct. 2020, COM (2020) 662 final.
  5. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Nouveau Bauhaus européen*, 15 sept.

des solutions architecturales et culturelles à la fois durables et inclusives. Puis, et surtout, la nécessité d'une actualisation du cadre juridique relatif à la performance énergétique des bâtiments a été placée au cœur du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » du 14 juillet 2021, qui vise à mettre en œuvre la « Loi européenne sur le climat »<sup>6</sup> et son objectif climatique contraignant à l'échelle de l'Union – atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Enfin, pour répondre à la crise énergétique, le plan *REPowerEU* a présenté un ensemble d'actions destinées à réduire la dépendance de l'UE aux combustibles fossiles en consolidant notamment les ambitions en matière de performance énergétique<sup>7</sup>.

Ainsi, tous les feux étaient au vert pour que l'actualisation de la directive ait lieu avant la fin de la mandature de la Commission européenne en 2024, et qu'elle s'insère sur les rails de deux autres textes majeurs adoptés quelques mois auparavant : la directive 2023/1791 du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique<sup>8</sup> et la directive 2023/2413 du 18 octobre 2023 sur les énergies renouvelables<sup>9</sup>.

À l'appui de l'ambition d'atteindre la neutralité carbone du parc immobilier européen, il s'agit sans cesse de mieux maîtriser la consommation énergétique, de réduire les factures d'énergie, d'atténuer la précarité

---

6. Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *JOUE* n° L 243 du 9 juill. 2021, p. 1.

7. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan REPowerEU*, 18 mai 2022.

8. Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), *JOUE* n° L 231 du 20 sept. 2023, p. 1-111.

9. Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, *JOUE* n° L 2023/2413, du 31 oct. 2023.

énergétique<sup>10</sup>, de limiter la dépendance énergétique de l'UE, de substituer des énergies renouvelables aux énergies fossiles, et de stimuler le secteur de la construction en soutenant avant tout les PME et les emplois locaux. De surcroît, en ce que les bâtiments sont à l'origine d'environ la moitié des émissions primaires de particules fines dans l'UE, les enjeux sanitaires intègrent plus que par le passé les dispositions de la directive PEB. Les objectifs visés ne sont pas nouveaux mais s'ancrent plus profondément dans la priorité absolue de l'Union que constitue la lutte contre le changement climatique.

À travers ses 38 articles, ses 10 annexes et ses 66 définitions (contre 19 auparavant), la directive est plus imposante et plus complexe que ses trois anciennes versions, avec de nombreux jeux de renvois, classiques certes, mais qui n'en facilitent pas toujours la bonne lecture, et qui ne répondent pas totalement au souhait de clarté ayant guidé le besoin de refonte. La directive ressemble à un vaste labyrinthe terminologique et normatif, où de multiples exigences sont souvent définies par référence à d'autres textes européens, et où s'entrecroisent pour chaque type de bâtiment les échéances, les superficies voire le nombre d'emplacements de stationnement. Sa compréhension est parfois délicate, par exemple sur la réelle marge de manœuvre laissée aux États membres, tandis que son ambition peut paraître démesurée au regard du chemin à parcourir. Si la nouvelle directive PEB se distingue par sa haute technicité, elle permet néanmoins d'acclimater progressivement le secteur de la construction et de la rénovation aux exigences environnementales actuelles<sup>11</sup>.

---

10. Telle que définie à l'article 2, point 52), de la directive 2023/1791, et selon lequel « pour un ménage, le manque d'accès aux services énergétiques essentiels qui assurent des niveaux de base et des niveaux décents de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, d'eau chaude, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie, compte tenu du contexte national pertinent, de la politique sociale nationale existante et d'autres politiques nationales pertinentes, en raison d'une combinaison de facteurs, y compris, au moins, le caractère inabordable, un revenu disponible insuffisant, des dépenses énergétiques élevées et la faible efficacité énergétique des logements ».

11. L'on relèvera par ailleurs que le Règlement (UE) n° 305/2011 sur les produits de construction est en cours de révision, afin de renforcer les normes de sécurité des produits de construction et mieux répondre aux exigences environnementales les plus récentes. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et abrogeant le règlement (UE) 305/2011, 30 mars 2022, COM (2022) 144 final.

Sur le fond, les « bâtiments à émissions nulles »<sup>12</sup> deviennent la nouvelle référence en matière de bâtiments neufs. Dès 2028 pour les bâtiments publics et dès 2030 pour les autres constructions, les bâtiments neufs devront présenter une très haute performance énergétique en ne produisant aucune émission de carbone sur site à partir de combustibles fossiles, et en répondant à des normes énergétiques encore plus strictes. D'ici à 2050, les États membres établiront des trajectoires de rénovation progressive pour transformer leur parc immobilier existant en bâtiments à zéro émission. Pour y parvenir, ils devront en particulier mettre en place des stratégies visant à éliminer progressivement l'utilisation des combustibles fossiles dans les systèmes de chauffage et de refroidissement, et arriver à une suppression totale des chaudières fonctionnant au pétrole, gaz et charbon d'ici à 2040. Aussi la directive leur impose-t-elle de communiquer des plans nationaux de rénovation des bâtiments, qui doivent inclure des objectifs mesurables. De même, la directive prévoit de nouvelles exigences pour le déploiement des énergies renouvelables dans les bâtiments, ainsi qu'une meilleure intégration de l'électromobilité. Enfin, pour renforcer la transparence de la performance énergétique des bâtiments, elle fait évoluer les certificats de performance énergétique et met en place un passeport de rénovation. Ces outils, associés à différentes mesures de soutien, devraient par conséquent faciliter, ou à tout le moins encourager la transformation du parc immobilier européen.

Encore faut-il que la nouvelle directive PEB permette de lever les principaux obstacles à la rénovation énergétique. Outre le comportement répréhensible de certains États membres<sup>13</sup>, la mauvaise presse faite au manque de fiabilité des diagnostics énergétiques, tout comme la multi-

---

12. Défini à l'article 2, point 2), un bâtiment à émissions nulles est « un bâtiment à très haute performance énergétique, déterminée conformément à l'annexe I, ne requérant aucune énergie ou seulement une très faible quantité d'énergie, ne générant sur site aucune émission de carbone provenant de combustibles fossiles et ne produisant aucune émission opérationnelle de gaz à effet de serre ou seulement de très faibles émissions, conformément à l'article 11 ».

13. La Cour de justice est régulièrement saisie pour constater le non-respect des exigences en matière de performance énergétique, notamment celles relatives à la certification de la performance énergétique ou à la méthode de calcul de la performance énergétique des bâtiments. Voir CJUE, 13 juin 2013, *Commission c/ Italie*, aff. C-345/12, ECLI:EU:C:2013:396 ; CJUE, 16 janv. 2014, *Commission c/ Espagne*, aff. C-67/12, ECLI:EU:C:2014:5.

plication des dispositifs de soutien et les changements fréquents dans les critères d'éligibilité (tels que les seuils de revenus ou la nature des travaux pris en charge) ont pu décourager bon nombre de propriétaires d'entreprendre des travaux de rénovation.

Publiée le 8 mai 2024 au *Journal officiel*, la directive devra être transposée d'ici le 29 mai 2026<sup>14</sup>. Dans la plupart des États membres, y compris en France, la transposition ne provoquera pas de bouleversement majeur des textes nationaux en vigueur. Toutefois, chacun d'entre eux devra identifier les modifications à réaliser et implanter de nouveaux instruments de performance énergétique.

Pour parvenir à son objectif final de transformer l'ensemble du parc immobilier européen en un ensemble de bâtiments neutres en carbone d'ici à 2050, la directive instaure des exigences guidées par le souci d'accélérer la transition énergétique des bâtiments neufs et existants (I). Cependant, cette transformation ne peut être accomplie qu'en consolidant l'ensemble des dispositifs de performance énergétique déjà en place et en introduisant des mesures de soutien et de contrôle inédites pour garantir une mise en œuvre effective (II). Cette étude, qui ne peut prétendre à l'exhaustivité, se propose de présenter les aspects structurants de la directive PEB à travers ses ambitions et ses limites.

## I. L'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION VERS DES BÂTIMENTS NEUTRES EN CARBONE

La directive 2024/1275 aspire à accélérer la transformation du parc immobilier européen en définissant de nouvelles exigences adaptées à chaque type de bâtiment (A). Quel que soit le bâtiment concerné, elle marque un changement décisif en faveur du développement des énergies renouvelables et de l'électromobilité (B). Il en ressort notamment que les bâtiments appartenant à des organismes publics doivent faire preuve d'exemplarité, en se conformant à des exigences anticipées ou spécifiques, mais que des exceptions demeurent encore possibles pour

---

14. Sauf exceptions. Par exemple, la fin des incitations financières pour l'installation de chaudières autonomes utilisant des combustibles fossiles a été fixée le 1<sup>er</sup> janvier 2025, tandis que le premier projet de « plan national de rénovation des bâtiments » devra être envoyé à la Commission au plus tard le 31 décembre 2025.

les bâtiments protégés, lesquelles faciliteront l'adaptation des mesures sans compromettre l'objectif de neutralité carbone.

## A. DE NOUVELLES EXIGENCES POUR CHAQUE TYPE DE BÂTIMENT

La directive distingue, comme sa prédécesseuse, les mesures applicables aux bâtiments neufs (1) de celles régissant les bâtiments existants (2). Pour les bâtiments neufs, l'obligation de devenir des bâtiments à émissions nulles d'ici à 2030 pour les constructions résidentielles, et d'ici à 2028 pour les bâtiments publics, constitue une avancée remarquable. Concernant les bâtiments existants, la directive fixe des normes minimales de performance énergétique spécifiques aux bâtiments non résidentiels, tout en définissant des trajectoires de rénovation progressive des bâtiments résidentiels (3). À la lumière de ses dispositions, il appert que la marge de manœuvre des États membres est assez restreinte eu égard aux exigences relatives aux bâtiments non résidentiels, plus large pour les bâtiments résidentiels, et assez souple pour le reste des bâtiments.

### *1) Des exigences renforcées pour les bâtiments neufs*

S'agissant tout d'abord des bâtiments neufs<sup>15</sup>, la principale nouveauté tient donc au fait que ces derniers doivent être des bâtiments à émissions nulles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028 pour ceux appartenant à des organismes publics<sup>16</sup>, et à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2030 pour l'ensemble des bâtiments neufs. Outre que cette échéance est assez proche de celle relative à la transposition de la directive, cette obligation laisse augurer une transformation profonde du parc immobilier, avec la disparition des combustibles fossiles pour le chauffage et la production d'énergie, et l'obligation de maximiser l'utilisation des énergies renouvelables.

Les autorités publiques doivent ainsi montrer l'exemple au moyen d'un calendrier plus contraint. Sur ce point, il faut relever que si certaines exigences de la directive précédente portaient sur les bâtiments « occupés »

---

15. Art. 8.

16. La directive reprend la définition des organismes publics telle qu'elle figure à l'article 2, point 12) de la directive 2023/1791, selon lequel il s'agit des « autorités nationales, régionales ou locales et les entités directement financées et administrées par ces autorités mais n'ayant pas de caractère industriel ou commercial ».

par l'autorité publique<sup>17</sup>, la directive vise désormais les bâtiments « appartenant » à des organismes publics<sup>18</sup>. En retenant la notion plus large d'appartenance, le nouveau texte fait donc entrer les logements publics dans le champ d'application des exigences spécifiques aux bâtiments publics.

En attendant, les bâtiments doivent être des « bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle »<sup>19</sup> et doivent respecter les exigences minimales de performance énergétique (voir *infra*). Les États membres peuvent toutefois exclure les bâtiments pour lesquels une demande de permis de construire a été déposée avant ces dates limites.

Il est par ailleurs prévu que le « potentiel de réchauffement planétaire tout au long du cycle de vie » (« PRP »), nouvel indicateur qui quantifie les contributions potentielles au réchauffement planétaire d'un bâtiment<sup>20</sup>, soit calculé et intégré dans le certificat de performance énergétique des nouveaux bâtiments de plus de 1000 m<sup>2</sup> à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028, puis de tous les bâtiments neufs à partir de 2030. Les États membres vont devoir publier une feuille de route d'ici à 2027, détaillant l'introduction de valeurs limites pour le PRP des bâtiments neufs, et fixer des objectifs pour 2030, en poursuivant, conformément aux objectifs de l'UE, une tendance à la baisse des émissions. L'introduction de cet indicateur est bienvenue en ce qu'elle encourage une meilleure prise en compte des

---

17. V. les articles 9 et 12 de la directive précédente révisée.

18. V. p. ex. l'article 7 de la nouvelle directive.

19. Selon l'article 2, point 3), de la directive, un bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle est « un bâtiment à très haute performance énergétique déterminée conformément à l'annexe I, qui n'est pas moins performant que le niveau optimal en fonction des coûts de 2023 notifiés par les États membres en vertu de l'article 6, paragraphe 2, et pour lequel la quantité quasi nulle ou très faible d'énergie requise est couverte dans une très large mesure par de l'énergie issue de sources renouvelables, notamment l'énergie issue de sources renouvelables sur place ou l'énergie issue de sources renouvelables à proximité ».

20. Selon l'article 2, point 25), de la directive. Au point 9), la directive décrit le PRP comme suit : « Le PRP sur tout le cycle de vie d'un bâtiment indique la contribution globale des bâtiments aux émissions responsables du changement climatique. Il regroupe les émissions de gaz à effet de serre incluses dans les produits de construction avec les émissions directes et indirectes pendant la phase d'utilisation. L'obligation de calculer le PRP sur tout le cycle de vie des bâtiments neufs constitue donc une première étape vers la prise en considération de la performance des bâtiments sur tout leur cycle de vie et vers une économie circulaire ».



émissions intrinsèques des matériaux, de la construction à la démolition, et devrait favoriser les stratégies innovantes pour diminuer l’empreinte carbone des bâtiments dès leur conception. Pour autant, cette approche pourrait accentuer la complexité de la conformité pour les acteurs du bâtiment, en nécessitant des analyses techniques plus poussées et des méthodes de calcul peut-être plus coûteuses.

## 2) *Des exigences renforcées pour la rénovation des bâtiments existants*

Les exigences de la directive à propos des bâtiments existants sont sensiblement les mêmes que pour les bâtiments neufs. L’article 7 décrit les mesures que les États membres doivent prendre pour garantir que, lors d’une « rénovation importante », la performance énergétique du bâtiment soit améliorée pour répondre aux exigences minimales (voir *infra*). La rénovation d’un bâtiment est considérée comme « importante » lorsque le coût total des travaux sur l’enveloppe (murs, toitures, etc.) ou les systèmes techniques<sup>21</sup> dépasse 25 % de la valeur du bâtiment (hors terrain), ou lorsque plus de 25 % de la surface de l’enveloppe est concernée par les travaux de rénovation<sup>22</sup>.

La principale nouveauté tient ici à l’introduction de la notion de « rénovation en profondeur », qui peut éventuellement être réalisée par étape et qui a pour but de transformer radicalement le bâtiment, ce qui implique des investissements plus élevés, mais qui doit générer des économies d’énergie significatives sur le long terme. La « rénovation en profondeur » est définie comme « une rénovation qui est conforme au principe de primauté de l’efficacité énergétique, qui porte sur des éléments essentiels du bâtiment et qui transforme un bâtiment ou une unité de bâtiment : a) avant le 1<sup>er</sup> janvier 2030, en bâtiment dont la consommation d’énergie est quasi nulle ; b) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2030, en bâtiment à

---

21. Selon l’article 2, point 6), un système technique de bâtiment est « l’équipement technique d’un bâtiment ou d’une unité de bâtiment pour le chauffage des locaux, le refroidissement des locaux, la ventilation, la production d’eau chaude sanitaire, l’éclairage intégré, l’automatisation et le contrôle des bâtiments, la production d’énergie renouvelable et le stockage d’énergie sur place, ou une combinaison de plusieurs de ces systèmes, y compris les systèmes utilisant une énergie issue de sources renouvelables ». V. égal. l’article 13.

22. Art. 2, point 22).

émissions nulles »<sup>23</sup>. En somme, la directive s'efforce de promouvoir ce nouveau concept de rénovation avec un soutien – financier, fiscal, administratif et technique – plus ambitieux.

Sans définir le cas des rénovations « simples », la directive précise tout de même que, lorsque des éléments de l'enveloppe du bâtiment sont rénovés ou remplacés, ils doivent aussi satisfaire aux exigences minimales de performance énergétique, pour autant que cela est réalisable sur les plans technique, fonctionnel et économique. Ce type de rénovation vise principalement à améliorer l'efficacité énergétique de manière ponctuelle (par exemple l'installation d'un nouveau système de chauffage ou de climatisation).

Enfin, les États sont encouragés à promouvoir l'utilisation de systèmes de substitution à haute efficacité et à prendre en compte la qualité de l'environnement intérieur<sup>24</sup>, l'adaptation au changement climatique, la sécurité incendie, les risques sismiques, ainsi que l'accessibilité pour les personnes handicapées, diverses exigences qui s'appliquent également aux bâtiments neufs, et auxquelles la directive ajoute l'élimination des substances dangereuses telle que l'amiante.

### ***3) Les exigences énergétiques minimales pour les bâtiments non résidentiels et les trajectoires de rénovation progressive des bâtiments résidentiels***

La directive devient beaucoup plus technique lorsqu'elle aborde la question – très débattue lors des négociations<sup>25</sup> – des normes minimales de performance énergétique que les États membres doivent appliquer

---

23. Art. 2, point 20).

24. Selon l'article 2, point 66), la qualité de l'environnement intérieur est « le résultat d'une évaluation des conditions à l'intérieur d'un bâtiment influençant la santé et le bien-être de ses occupants sur la base de paramètres tels que ceux relatifs à la température, l'humidité, le taux de ventilation et la présence de contaminants ».

25. En particulier, dans la proposition initiale de la réforme publiée en décembre 2021, la Commission avait prévu de fixer des exigences pour supprimer progressivement les bâtiments des classes F et G (soit 15% des bâtiments les moins performants dans chaque État membre). Le Conseil de l'UE a toutefois neutralisé cette obligation, au profit d'une approche plus souple basée sur la consommation moyenne d'énergie du parc immobilier de chaque État membre.

aux bâtiments non résidentiels<sup>26</sup>. L'objectif est là encore de s'assurer que ces bâtiments existants soient progressivement rénovés ou optimisés d'ici à 2050 et, par conséquent, que les bâtiments non résidentiels les moins performants disparaissent du parc immobilier. En substance, ces normes fixent dorénavant des seuils maximaux de consommation d'énergie primaire ou finale à atteindre d'ici à 2030 et 2033, dont les calculs sont basés sur la performance énergétique du parc immobilier en 2020. Les seuils sont définis de manière à ce que respectivement 16 % et 26 % des bâtiments non résidentiels soient en dessous de ces seuils aux dates précitées. En définitive, cette approche, plus cohérente avec la finalité souhaitée, repose non plus sur le début des travaux, qui permettait jusqu'alors de déclencher les exigences en matière de performance énergétique, mais sur des dates spécifiques.

S'agissant du parc immobilier résidentiel, les États membres doivent établir une « trajectoire nationale de rénovation » d'ici au 29 mai 2026, en visant des objectifs intermédiaires pour 2030, 2040 et 2050, toujours dans l'optique d'un parc immobilier à émissions nulles d'ici à 2050. S'il s'agit en toile de fond d'orienter les investissements vers les bâtiments les plus énergivores, cet instrument servira utilement de base à la Commission pour mesurer et suivre les progrès réalisés par chaque État membre. Cette trajectoire doit exprimer une réduction progressive et cohérente de la consommation moyenne d'énergie primaire, en portant une attention particulière aux 43 % des bâtiments résidentiels les moins performants. Il est à noter que, si l'utilisation de l'énergie fossile est faible (moins de 15 %), les États membres peuvent adapter certains objectifs pour refléter cette tendance tout en maintenant la réduction progressive de la consommation énergétique.

Nous relèverons en dernier lieu que les États membres demeurent en outre libres de ne pas appliquer les normes minimales de performance énergétique à certaines catégories de bâtiments, comme les lieux de culte, les bâtiments résidentiels utilisés moins de quatre mois par an ou dont la consommation énergétique est réduite de 25 % par rapport à une utilisation à l'année, ou encore les bâtiments indépendants de moins de 50 m<sup>2</sup>. La liste s'étoffe légèrement pour inclure les bâtiments des forces

---

26. Art. 9.

armées<sup>27</sup>. Surtout, il est précisé que les bâtiments patrimoniaux (bâtiments historiques, architecturaux ou classés) peuvent être exemptés en totalité ou en partie des normes minimales de performance énergétique lorsque les rénovations sont techniquement ou économiquement impossibles, ou si elles affectent de manière disproportionnée l'intégrité de ces bâtiments. Il sera intéressant d'observer la mobilisation de cette possibilité par les autorités publiques. En tout état de cause, la directive introduit des critères spécifiques pour les bâtiments protégés et une certaine flexibilité, comme l'utilisation de solutions adaptées pour améliorer la performance énergétique tout en préservant leur apparence (par exemple l'installation de fenêtres à haute performance énergétique compatibles avec l'esthétique historique). Contrairement à la version précédente, la directive de 2024 exige donc que les plans nationaux de rénovation prennent en compte ces bâtiments protégés et élaborent des stratégies distinctives. Les États membres devront par ailleurs évaluer l'impact des travaux de rénovation sur leur valeur patrimoniale et les bases de données nationales devront inclure des informations spécifiques sur ces bâtiments protégés (article 22, voir *infra*).

## **B. DE NOUVEAUX OBJECTIFS EN FAVEUR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DE MOBILITÉ DURABLE**

Les bâtiments doivent désormais s'inscrire pleinement dans la dynamique de transition énergétique par le déploiement accru des énergies renouvelables, en particulier avec de nouvelles installations solaires qui sont requises pour certaines catégories de bâtiments (1), et par la mise en place d'infrastructures adaptées à l'essor de l'électromobilité (2).

### ***1) Le déploiement accru des énergies renouvelables***

Sans surprise au regard des actions menées par l'UE pour promouvoir les énergies produites à partir de sources renouvelables, celles-ci sont au cœur du dispositif pour décarboner le parc immobilier européen et augmenter l'autonomie énergétique des bâtiments. Elles le sont d'autant plus avec l'intégration du plan *REPowerEU* au sein de la directive « RED

---

27. Ces bâtiments faisant déjà l'objet de plusieurs dérogations dans le cadre de la directive 2023/1791 du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique.

III », qui tend à réduire la dépendance énergétique de l'UE vis-à-vis des combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables dans le secteur des bâtiments.

Au fil de ses dispositions, la directive PEB encourage la substitution des systèmes de chauffage et de refroidissement à base de combustibles fossiles par des systèmes plus durables. Les chaudières à gaz et le chauffage au fioul devront progressivement être remplacés par des solutions faisant appel à des sources renouvelables, comme les pompes à chaleur, les systèmes solaires thermiques, ou encore la biomasse<sup>28</sup>.

En vue d'une élimination complète des chaudières à combustibles fossiles d'ici à 2040, les États membres ne pourront plus inciter financièrement, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, leur installation<sup>29</sup>. À l'inverse, des mécanismes de soutien financier et des incitations pour inviter les propriétaires à installer des systèmes basés sur les énergies renouvelables sont prévus (subventions, prêts à taux réduits et incitations fiscales)<sup>30</sup>, mesures qui devraient bénéficier en priorité aux ménages à faibles revenus et aux régions les plus affectées par la précarité énergétique.

La nouvelle directive consacre de nombreux développements au déploiement massif des panneaux solaires. L'article 10 prévoit en effet que les États membres veillent à ce que tous les bâtiments neufs soient conçus de manière à optimiser leur potentiel de production d'énergie solaire sur la base de l'irradiation solaire du site.

Ce déploiement – progressif mais sophistiqué – doit avoir lieu d'ici au 31 décembre 2026 sur tous les bâtiments neufs publics et non résidentiels dont la surface est supérieure à 250 m<sup>2</sup> ; et d'ici au 31 décembre 2027 sur les bâtiments non résidentiels existants de plus de 500 m<sup>2</sup>, s'ils font l'objet d'une rénovation importante ou de travaux nécessitant un permis administratif pour des rénovations de toiture ou l'installation de systèmes techniques. Pour les bâtiments publics existants, ce déploiement doit avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2027 pour les surfaces de plus de 2000 m<sup>2</sup> ; au plus tard le 31 décembre 2028 pour les surfaces de plus de 750 m<sup>2</sup> ; et au plus tard le 31 décembre 2030 pour les surfaces de plus de

---

28. V. p. ex. point 22).

29. Art. 17, al. 15.

30. Art. 17, al. 7.

250 m<sup>2</sup>. S'agissant des bâtiments résidentiels neufs ainsi que des parcs de stationnement couverts neufs adjacents à un bâtiment, l'échéance a été fixée au 31 décembre 2029.

Les États membres doivent veiller à ce que ces installations d'énergie solaire soient déployées selon ce calendrier relativement contraint, sous réserve, comme pour les exigences relatives aux bâtiments protégés, de leur faisabilité technique, économique et fonctionnelle. Cette flexibilité laisse là encore une marge d'interprétation aux États membres pour déterminer, au cas par cas, si l'installation de panneaux solaires est réalisable ou non. Elle leur offre la possibilité de s'adapter aux conditions locales (tel que le niveau d'ensoleillement), mais comporte le risque que certains d'entre eux exploitent cette latitude pour minimiser leurs obligations, par exemple en invoquant des contraintes techniques mineures ou des calculs économiques contestables. Si le cadre de surveillance instauré par la directive est censé toutefois limiter ce risque, il en demeure une éventuelle hétérogénéité d'application entre les États membres.

## *2) L'intégration d'infrastructures adaptées à l'essor de l'électromobilité*

Dans le droit fil du Pacte vert et de l'objectif de décarbonation du secteur des transports, l'article 14 de la directive organise l'intégration des infrastructures de recharge dans les bâtiments résidentiels et non résidentiels. Cet article vise à garantir que les nouveaux bâtiments et ceux faisant l'objet de rénovations importantes soient équipés de précâblage et de bornes de recharge pour véhicules électriques, y compris pour les vélos. Les mesures sont différentes selon le type de bâtiments et le nombre d'emplacements.

S'agissant tout d'abord des bâtiments non résidentiels (neufs ou en rénovation importante) comprenant plus de cinq emplacements de stationnement, les États membres doivent mettre en place à partir de l'entrée en vigueur de la directive (le 29 mai 2026) : au moins un point de recharge pour cinq emplacements de stationnement pour voiture (mais seulement un point de recharge pour deux emplacements si ce sont des bâtiments à usage de bureaux) ; un précâblage pour au moins 50 % des places restantes afin de permettre l'installation future de bornes de recharge, y compris pour les vélos électriques ; des emplacements pour vélos équivalents à 15 % de la capacité moyenne de stationnement ou à

10 % de la capacité totale, en tenant compte de l'espace nécessaire pour accueillir des vélos plus grands que les vélos standards.

Concernant ensuite les bâtiments résidentiels (neufs ou en rénovation importante) comprenant plus de trois emplacements de stationnement, la directive impose à la même date : un précâblage pour au moins 50 % des emplacements de stationnement pour voitures ; les autres emplacements doivent avoir des conduits en vue de l'ajout ultérieur de bornes ; chaque unité de bâtiment doit prévoir au moins deux emplacements de vélo ; ces bâtiments doivent être équipés au minimum d'un point de recharge.

S'agissant par ailleurs des bâtiments non résidentiels existants disposant de plus de vingt emplacements, les États membres devront installer d'ici à 2027 : au moins un point de recharge pour dix emplacements ou du précâblage pour 50 % des places ; des emplacements pour vélos représentant au moins 15 % de la capacité moyenne ou 10 % de la capacité totale d'utilisation du bâtiment.

Enfin, pour les bâtiments appartenant à des organismes publics ou occupés par eux, les États membres doivent assurer, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2033, la pose de précâblage d'au moins 50 % des emplacements de stationnement pour voiture.

Des dérogations sont toujours possibles lorsque l'infrastructure de recharge nécessaire peut compromettre la stabilité du réseau local ou lorsque le coût des installations représente au moins 10 % du coût total de la rénovation importante du bâtiment.

Si ces mesures s'inscrivent dans une politique plus large de promotion de l'électromobilité, et notamment du règlement du 19 avril 2023 qui organise la fin de la vente des voitures thermiques neuves à partir de 2035<sup>31</sup>, la directive PEB crée un cadre propice au développement de l'électromobilité. De plus, pour optimiser l'utilisation de l'énergie et la réduction des coûts, elle encourage l'intégration de solutions de recharge intelligente et de recharge bidirectionnelle, susceptible non seulement

---

31. Règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat, *JOUE* n° L 110 du 25 avr. 2023, pp. 5-20.

de charger les véhicules, mais aussi d'utiliser leurs batteries pour injecter de l'électricité dans le réseau ou dans les bâtiments.

## **II. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE**

Afin de conforter les dispositifs de performance énergétique des bâtiments, la directive 2024/1275 s'articule autour de trois axes principaux. Premièrement, elle instaure un système de planification qui oblige les États membres à élaborer des stratégies de rénovation plus détaillées, fixant des objectifs de décarbonation progressifs à long terme (A). Deuxièmement, la directive ajoute des obligations de transparence, à travers l'adaptation du certificat de performance énergétique et la mise en place du passeport de rénovation, ce qui devrait permettre de mieux informer les acteurs et d'assurer un suivi plus rigoureux tout au long du cycle de vie des bâtiments (B). Enfin, la directive renforce la crédibilité de la performance énergétique grâce à l'amélioration des mesures de contrôle et d'accompagnement (C).

### **A. UNE PLANIFICATION PLUS PRÉCISE ET PROGRESSIVE**

La directive PEB met en place un mécanisme de suivi novateur à travers des plans nationaux de rénovation des bâtiments, comportant des objectifs spécifiques pour 2030, 2040 et 2050 (1). Ces plans fixent des trajectoires de réduction de la consommation d'énergie pour chaque catégorie de bâtiment, basées sur le « calcul des niveaux optimaux en fonction des coûts », calcul qui conduit à la détermination du seuil maximal de performance énergétique en fonction de la rentabilité des travaux (2). Les États membres doivent ainsi établir des trajectoires plus claires pour la rénovation de leur parc immobilier, tout en ajustant les exigences en fonction des coûts afin de garantir la faisabilité technique et économique des mesures.



### 1) *L'introduction de plans nationaux de rénovation*

Alors que la directive précédente demandait aux États membres de cibler des « stratégies de rénovation à long terme »<sup>32</sup>, la directive 2024/1275 leur impose désormais d'établir des « plans nationaux de rénovation des bâtiments »<sup>33</sup>. Ces plans nationaux, qui s'ajoutent à une liste de plans qui ne cesse de s' étoffer au titre des politiques environnementales, énergétiques et climatiques de l'UE, sont plus contraignants et visent à garantir la rénovation de l'ensemble des bâtiments (résidentiels et non résidentiels, tant publics que privés). Dans l'optique de constituer un parc immobilier à haute efficacité énergétique d'ici à 2050, ils doivent inclure, dans le même sens que la stratégie de rénovation auparavant, plusieurs éléments spécifiques et doivent préciser la manière dont les objectifs seront progressivement atteints.

Outre les normes minimales de performance énergétique pour les bâtiments non résidentiels et la trajectoire de rénovation du parc immobilier résidentiel (voir *supra*), il s'agit d'inclure : un aperçu très détaillé du parc immobilier national ; une feuille de route avec des objectifs et des indicateurs de progrès mesurables ; un aperçu des politiques et des mesures exécutées et planifiées ; une description des besoins en investissements, des sources et des mesures de financement ainsi que des ressources administratives pour la rénovation des bâtiments ; les seuils d'émissions opérationnelles de gaz à effet de serre et de demande annuelle d'énergie primaire pour les bâtiments à émissions nulles, neufs ou rénovés ; ou encore une estimation des économies d'énergie et des avantages attendus.

En somme, cette planification tend à réaliser une radiographie beaucoup plus précise de la transformation du parc immobilier de chaque État membre à l'aune des objectifs climatiques européens, en privilégiant les spécificités locales et en mobilisant l'ensemble des acteurs (propriétaires, investisseurs, autorités locales et entreprises). En arrière-fond, elle ambitionne également de dépasser les seules économies d'énergies pour atteindre des objectifs en matière de santé, de mobilité ou encore de gestion des déchets.

---

32. Directive 2018/844, préc.

33. Art. 3.

Les premiers projets de plans nationaux devront être transmis au plus tard le 31 décembre 2025 à la Commission, qui les évaluera dans les six mois en adressant des recommandations. Les premiers plans nationaux lui seront ensuite soumis tous les cinq ans à partir du 31 décembre 2026.

## *2) Le calcul des niveaux optimaux en fonction des coûts*

Afin de mieux concilier ambition environnementale et réalités financières, les États membres se voient aussi contraints de procéder à un nouveau « calcul des niveaux optimaux en fonction des coûts des exigences minimales de performance énergétique »<sup>34</sup>. Dans la perspective de maximiser l'efficacité énergétique des bâtiments en garantissant que les constructions et les rénovations soient économiquement viables sur le long terme, ce calcul vise à trouver le meilleur équilibre entre coût initial et économie d'énergie, et sert à fixer des seuils minimaux de performance énergétique que les bâtiments doivent respecter.

Pour éviter des mesures coûteuses et inefficaces, la directive permet d'affiner cette méthodologie d'évaluation en prenant mieux en considération les coûts généraux sur le cycle de vie du bâtiment, tels que les coûts d'investissement initiaux, les coûts d'entretien et de fonctionnement, les économies d'énergie générées, les externalités de la consommation d'énergie liées à l'environnement et à la santé, etc. Surtout, les calculs des niveaux optimaux constituent une référence essentielle pour déterminer des seuils de performance énergétique adaptés aux spécificités locales, en incorporant des facteurs tels que le climat, les coûts de l'énergie et les particularités du parc immobilier national. Cela dit, puisque chaque État membre demeure responsable de réaliser ces calculs selon ses propres conditions nationales, les normes minimales de performance énergétique pourront varier d'un État à l'autre.

Ces calculs ont donc pour objectif d'offrir aux différents acteurs du secteur des références les plus claires possibles pour mieux identifier les mesures énergétiques les plus rentables à long terme. Afin de guider les politiques de rénovation des bâtiments, les résultats des calculs des niveaux optimaux en fonction des coûts seront intégrés dans les plans nationaux de rénovation et les feuilles de route énergétiques.

---

34. Art. 6. Le cadre méthodologique figure à l'annexe VII.

La Commission a prévu de réviser ce cadre méthodologique, au plus tard au 30 juin 2025, pour tenir compte des évolutions technologiques, des prix de l'énergie ou encore des coûts de construction. Puis, sur la base de celui-ci, les États membres devront transmettre au plus tard le 30 juin 2028 le premier rapport sur les calculs fondés sur le cadre méthodologique révisé. Ils seront ultérieurement amenés à le mettre à jour tous les cinq ans<sup>35</sup>.

## B. DE NOUVELLES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE

La dernière directive PEB renforce la transparence des informations relatives à l'efficacité énergétique des bâtiments, lesquelles deviennent davantage accessibles aux principaux acteurs, grâce à deux dispositifs complémentaires. D'une part, elle consolide le certificat de performance énergétique en introduisant des classes de performance plus précises et des recommandations plus détaillées (1). D'autre part, elle met en place un « passeport de rénovation », qui constitue un nouvel instrument visant à offrir une évaluation ponctuelle, à travers un plan de rénovation par étapes (2).

### *1) La consolidation du certificat de performance énergétique*

D'ici au 29 mai 2026, les États membres doivent réactualiser leur certification de la performance énergétique des bâtiments<sup>36</sup>. La directive impose toujours un contenu minimum, précisant les indicateurs qui doivent y figurer (par exemple l'énergie renouvelable produite sur site) et ceux qui sont optionnels (tels que les points de recharge pour véhicules électriques). La valeur du potentiel de réchauffement planétaire tout au long du cycle de vie, cruciale à bien des égards comme évoqué en amont, doit apparaître sur la première page du certificat. Valable pour une durée maximale de dix ans, le certificat précise la consommation d'énergie primaire du bâtiment et doit permettre de comparer les performances grâce à une échelle remaniée allant de A (bâtiments à émissions nulles) à G

---

35. S'agissant de la non-communication à la Commission d'un tel rapport sur les niveaux optimaux en fonction des coûts, v. CJUE, 2 mars 2017, *Commission c/ Grèce*, aff. C-160/16, ECLI: ECLI:EU:C:2017:161.

36. Art. 19. Le modèle des certificats doit être conforme à celui de l'annexe V de la directive.

(les moins performants, qui semblent *a priori* constituer les 43 % évoqués par la directive dans la rénovation du parc immobilier résidentiel). Une classe A+ peut être ajoutée pour les bâtiments particulièrement performants, c'est-à-dire générant plus d'énergie qu'ils n'en consomment. Les États membres ayant modifié leurs classes de performance énergétique après le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et avant le 28 mai 2024 ont la possibilité de reporter ce recalibrage jusqu'au 31 décembre 2029.

Dorénavant, le certificat doit inclure des recommandations relatives à l'amélioration de la performance énergétique, des informations sur la rentabilité des travaux proposés, ainsi que les incitations financières disponibles. Sauf si le bâtiment atteint déjà la classe A, le certificat doit englober l'amélioration de la qualité de l'environnement intérieur. Les États membres doivent s'assurer qu'il est fiable, abordable, facilement lisible et disponible sous un format compatible avec les systèmes informatiques. De même que dans la pratique actuelle, il sera délivré par des experts indépendants après une inspection (voir *infra*).

La délivrance du certificat en tant que telle doit avoir lieu, comme dans la directive précédente, lors d'une vente ou d'une location, et au moment d'une construction<sup>37</sup>. La seule nouveauté, qui n'en est pas vraiment une, car appliquée depuis quelque temps dans la plupart des États membres, porte sur la délivrance du certificat à l'occasion d'une rénovation importante et, comme mentionné *supra*, pour tous les bâtiments publics existants.

S'agissant enfin de l'affichage des certificats de performance énergétique<sup>38</sup>, celui-ci reste obligatoire pour les bâtiments occupés par des organismes publics et qui sont fréquemment visités par le public. Cette obligation s'étend aux bâtiments non résidentiels, pour lesquels un certificat a été délivré. Dans les deux cas, le certificat doit être affiché de manière claire et visible, sans qu'il soit exigé d'afficher les recommandations.

Faut-il également relever que la fiabilité des certificats de performance énergétique pourra être renforcée par l'indicateur de « potentiel d'intelligence des bâtiments » (*Smart Readiness Indicator* ou « SRI »). Ce dispositif commun de l'Union vise à déterminer dans quelle mesure

---

37. Art. 20.

38. Art. 21.

les bâtiments peuvent, grâce à des technologies intelligentes, optimiser la performance énergétique, s'adapter aux besoins de leurs occupants ainsi qu'aux variations du réseau. Annoncé dès 2016<sup>39</sup>, cet indicateur a été inséré dans la révision de 2018 de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, puis peaufiné dans un règlement d'exécution et un règlement délégué en 2020 en tant que dispositif officiel de l'UE<sup>40</sup>. Sous la houlette de la Commission européenne, l'article 15 et l'annexe IV de la nouvelle directive PEB accentuent sa méthode de calcul et ses modalités de mise en œuvre. L'instauration de cet indicateur demeure – pour l'instant – facultative pour les États membres, qui ne devraient pas s'en plaindre au regard des nombreuses obligations qui pèsent déjà sur eux. Actuellement, environ la moitié des pays de l'UE, dont la France, ont initié des phases d'expérimentation pour tester l'efficacité des technologies intelligentes dans le secteur du bâtiment. En outre, l'entrée en vigueur du Règlement sur l'intelligence artificielle conforte l'intégration des systèmes d'intelligence artificielle dans divers secteurs, y compris celui du bâtiment, en facilitant la gestion des infrastructures intelligentes et l'optimisation des systèmes énergétiques<sup>41</sup>.

Finalement, il semble que le véritable changement entre les nouveaux certificats de performance énergétique et ceux délivrés précédemment tienne davantage à l'évolution de la méthode de calcul des performances

- 
39. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une énergie propre pour tous les Européens*, 30 nov. 2016, COM (2016) 860 final.
40. Règlement d'exécution (UE) 2020/2156 de la Commission du 14 octobre 2020 .. précisant les modalités techniques pour la mise en œuvre efficace d'un système facultatif commun de l'Union pour l'évaluation du potentiel d'intelligence des bâtiments, *JOUE* n° L 431 du 21 déc. 2020, pp. 25-29. Règlement délégué (UE) 2020/2155 de la Commission du 14 octobre 2020 complétant la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil en établissant un système facultatif commun de l'Union européenne pour l'évaluation du potentiel d'intelligence des bâtiments, *JOUE* n° L 431 du 21 déc. 2020, pp. 9-24.
41. Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle), *JOUE* n° L 2024/1689, du 12 juill. 2024.

énergétiques. Puisque cette approche prend en compte des indicateurs environnementaux plus précis et exhaustifs, tels que le potentiel de réchauffement planétaire tout au long du cycle de vie, les futurs certificats seront relativement différents. Cette cure de jeunesse risque toutefois d'engendrer des difficultés pour saisir les correspondances entre l'ancien et le nouveau système, ce qui exigera de la part des États une communication plus limpide et pédagogique.

## *2) La mise en place du passeport de rénovation*

Afin de guider les propriétaires dans les étapes de la rénovation énergétique de leurs bâtiments, la directive introduit le passeport de rénovation<sup>42</sup>. Ce dispositif, préexistant ou expérimenté sous diverses formes d'audit dans plusieurs États membres, sera utilisable à titre volontaire, mais peut être rendu obligatoire<sup>43</sup>. La directive appelle les États à veiller à ce qu'il soit abordable. En raison de ses synergies évidentes avec le certificat de performance énergétique, la directive demande non seulement à ce qu'ils soient établis conjointement et délivrés ensemble sous forme numérique par le même expert, mais aussi que le passeport de rénovation remplace les recommandations figurant dans le certificat de performance énergétique.

La directive prévoit par ailleurs un certain nombre d'exigences applicables aux passeports de rénovation (par exemple des informations sur les financements disponibles), et un contenu optionnel d'informations assez disparates et d'importance très inégale. L'on regrettera, au regard d'un système somme toute assez alambiqué, que ce passeport ne soit pas rendu obligatoire dans un cadre plus contraint pour éviter la profusion d'informations et d'éventuelles contradictions avec le certificat de performance énergétique.

En outre, afin de garantir une meilleure traçabilité et un suivi centralisé des informations liées à la rénovation énergétique, les passeports devront

---

42. Art. 12.

43. Sur la base du cadre commun détaillé à l'annexe VIII.

être intégrés aux bases de données nationales sur la performance énergétique<sup>44</sup> et, si possible, au carnet numérique des bâtiments<sup>45</sup>.

### C. DES MESURES DE CONTRÔLE ET D'ACCOMPAGNEMENT PLUS CRÉDIBLES

Des dispositifs plus crédibles de contrôle et d'accompagnement sont au cœur de la réforme dans le but de garantir une application plus cohérente des exigences de la directive. Cela passe, au préalable, par une amélioration des mécanismes de contrôle, avec des procédures renforcées pour certifier la qualité des rénovations (1). Cela passe ensuite par des mesures d'accompagnement supplémentaires pour mieux soutenir les acteurs, ce qui inclut des aides techniques, financières et administratives (2).

#### 1) *L'amélioration des mesures de contrôle*

Le contrôle de la performance énergétique fait peser plusieurs obligations sur les États membres. Tout d'abord, la directive rappelle, dans la continuité de sa prédécesseuse, que ces derniers doivent s'assurer que les professionnels qui réalisent des travaux de rénovation disposent du niveau de compétence approprié<sup>46</sup>. Sur ce point relatif à la certification des professionnels du bâtiment, les États membres n'auront pas de modification importante à apporter à leur législation mais certains d'entre eux devront considérablement renforcer les formations existantes, par exemple en s'appuyant sur la communication de la Commission du 1<sup>er</sup> juillet 2020

---

44. Art. 22.

45. Selon l'article 2, point 41), un carnet numérique des bâtiments est un « répertoire commun pour toutes les données pertinentes relatives aux bâtiments, telles que celles concernant la performance énergétique, notamment les certificats de performance énergétique, les passeports de rénovation et les indicateurs de potentiel d'intelligence, ainsi que celles sur le PRP tout au long du cycle de vie, qui facilite la prise de décision en connaissance de cause et le partage d'informations dans le secteur de la construction, et entre les propriétaires et les occupants de bâtiments, les institutions financières et les organismes publics ».

46. Art. 26, conformément à l'article 3 et à l'annexe II de la directive, ainsi qu'à l'article 28 de la directive 2023/1791.

intitulée « Stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience »<sup>47</sup>.

Les États doivent également mettre en place des inspections des systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation dans les bâtiments résidentiels et non résidentiels existants. Dorénavant, ces inspections devront avoir lieu au moins tous les cinq ans pour les systèmes ayant une puissance nominale utile supérieure à 70 kW, et au moins tous les trois ans pour ceux ayant une puissance nominale utile supérieure à 290 kW<sup>48</sup>. Ces inspections sont donc appelées à être plus régulières et s'efforceront de garantir une meilleure performance énergétique en évaluant notamment la possibilité de remplacer l'utilisation des combustibles fossiles par des solutions plus durables. Les rapports d'inspection, qui incluent des recommandations, devront à l'avenir alimenter la base de données nationale sur la performance énergétique des bâtiments<sup>49</sup>.

De même, la directive apporte quelques précisions concernant les experts indépendants<sup>50</sup>. Elle impose aux États de vérifier que des missions clés (telles que la certification énergétique, l'établissement des passeports de rénovation, l'évaluation du potentiel d'intelligence des bâtiments, et l'inspection des systèmes techniques) soient effectuées en toute indépendance, par des experts qualifiés ou certifiés<sup>51</sup>. Ces experts peuvent être employés par des organismes publics ou des entreprises privées. Pour garantir la compétence, l'indépendance et la transparence des évaluations énergétiques des bâtiments, les États membres mettront à disposition du public des informations détaillées sur la formation et la certification des experts, ainsi que la publication des listes actualisées des professionnels et des entreprises proposant ces services.

---

47. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience », 1<sup>er</sup> juill. 2020, COM (2020) 274 final.

48. Art. 23.

49. Art. 24.

50. Art. 25.

51. Conformément à l'article 28 de la directive 2023/1791.



Enfin, pour « garder les gardiens », il est prévu que les États membres initient des systèmes de contrôle indépendants pour les certificats de performance énergétique, les passeports de rénovation, les indicateurs de potentiel d'intelligence, et les rapports d'inspection des systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation<sup>52</sup>. Le niveau de qualité et le degré de confiance du système de contrôle devront être évalués par échantillonnage aléatoire. Les États auront la possibilité de déléguer la responsabilité de ces contrôles à des organismes compétents, selon les exigences mentionnées à l'annexe VI, mais dans ce cas, l'évaluation d'au moins 25 % de l'échantillon aléatoire sera vérifiée par un tiers. À n'en point douter, le dispositif de contrôle est désormais plus contraignant, avec une obligation de publier régulièrement les informations sur le système de qualité. Cette transparence accrue devrait profiter à l'ensemble des acteurs du secteur, y compris à la Commission qui pourra renforcer sa surveillance.

## *2) L'amélioration des mesures d'accompagnement*

Dans la lignée de la directive précédente, les États membres doivent prévoir des financements adéquats et des mesures de soutien pour lever les obstacles à la rénovation. Comme auparavant, les régimes de soutien peuvent être basés sur les revenus et inclure des fonds nationaux consacrés à l'efficacité énergétique. Aussi, afin de mobiliser les investissements, les États doivent-ils encourager divers outils financiers (prêts écoénergétiques, contrats de performance énergétique, incitations fiscales...) et promouvoir les partenariats public-privé enclins à faciliter les rénovations énergétiques ambitieuses. Les modalités de versement des subventions sont laissées à l'appréciation de chaque État membre, ce qui, en pratique, se traduit généralement par un versement des aides après la réalisation des travaux. L'on regrettera que la directive ne prévoie pas de mesures spécifiques permettant de soutenir les ménages dès le lancement des travaux, ce qui aurait contribué à lever l'un des principaux freins pour de nombreux foyers.

Comme évoqué plus avant, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, les États membres devront décourager le recours aux équipements énergétiques

---

52. Art. 27. Ces systèmes doivent être conformes à l'annexe VI.

polluants en interdisant toute incitation financière pour l'installation de chaudières à combustibles fossiles<sup>53</sup>. Sur ce point, les autorités publiques devront faire preuve d'une grande vigilance pour éviter que cela n'engendre un ralentissement des travaux de rénovation dans les régions où les solutions alternatives ne sont pas encore assez déployées.

De surcroît, conformément à l'article 24 de la directive 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique, la nouvelle directive PEB renforce les mesures de soutien en visant en priorité les ménages vulnérables<sup>54</sup> et les personnes vivant dans les logements sociaux. Les États membres doivent ainsi veiller à protéger les locataires des augmentations de loyer excessives après une rénovation, en particulier en instaurant des dispositifs tels que des plafonds de loyer ou des aides au logement.

Parmi les mesures d'accompagnement, deux mécanismes de gestion des données sont créés pour faciliter l'accès à l'information, et en cela éclairer les propriétaires, locataires et gérants de bâtiments à mieux planifier les rénovations énergétiques. Tout d'abord, l'article 16 encourage la coopération et le partage de données entre acteurs, ces informations étant susceptibles d'être mises à disposition des tiers. Ensuite, l'article 22 organise la création de bases de données nationales pour centraliser entre autres les informations sur les certificats de performance énergétique, les inspections et les passeports de rénovation, simplifiant ainsi l'accès aux données pour les décideurs et offrant un suivi plus efficace des performances énergétiques. Dans le respect des règles en matière de protection des données, ces informations actualisées, anonymisées et agrégées du parc immobilier sont rendues publiques. Au moins une fois par an, les États membres transmettent ces données à l'Observatoire européen du patrimoine bâti. À cet égard, il sera intéressant de voir si celui-ci entamera une coopération plus étroite avec l'Observatoire européen de la précarité énergétique<sup>55</sup>.

---

53. Art. 17, al. 15.

54. Selon l'article 2, point 28), les ménages vulnérables sont « les ménages en situation de précarité énergétique ou les ménages, y compris les ménages au revenu inférieur de la tranche intermédiaire, qui sont particulièrement exposés aux coûts élevés de l'énergie et qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour rénover le bâtiment qu'ils occupent ».

55. V. en ce sens l'avis du Comité économique et social européen, 24 fév. 2021, TEN/723.

En plus de ces mécanismes de transparence, les États membres sont tenus de mener des campagnes d'information et de sensibilisation<sup>56</sup>. Sur le modèle de la directive précédente, ils doivent informer l'ensemble des acteurs sur les pratiques et outils disponibles, en portant une attention particulière aux ménages vulnérables. Les informations sur les certificats de performance énergétique, sur les mesures d'amélioration ou encore sur les financements doivent être fournies *via* des outils accessibles tels que des guichets uniques<sup>57</sup>, et les professionnels du bâtiment continuent de pouvoir bénéficier de conseils et de formations.

L'obligation de mener des campagnes d'information et de sensibilisation illustre la volonté de dépasser les prescriptions techniques pour instaurer une véritable culture de la performance énergétique. La nouvelle directive, bien plus que ses versions précédentes, témoigne du fait que la transition du parc immobilier européen nécessite dans un premier temps et surtout une adhésion active de l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des citoyens, des propriétaires ou des entreprises. L'on relèvera par ailleurs que la directive n'envisage toujours pas, ou pas frontalement, le risque « d'effet rebond », selon lequel les gains d'efficacité sont annulés, voire dépassés par l'augmentation de la consommation énergétique<sup>58</sup>. De ce point de vue, il est regrettable que les colégislateurs n'aient pas estimé opportun d'introduire des dispositions plus détaillées visant à sensibiliser les occupants aux pratiques responsables à adopter après rénovation. Il est tout aussi dommage que la refonte de la directive n'ait pas saisi l'occasion de renforcer l'articulation entre efficacité énergétique et sobriété énergétique, cette dernière notion souffrant encore d'un manque de définition précise en droit de l'Union européenne.

---

56. Art. 29.

57. Art. 18.

58. Par ex. la pose de nouvelles fenêtres à double vitrage pourrait inciter les habitants du logement à chauffer plus tôt et plus longtemps, ce qui aurait pour conséquence d'annuler les gains d'efficacité initialement prévus.

## CONCLUSION

La directive 2024/1275 marque un tournant majeur en établissant des mesures renforcées pour réduire les émissions et la consommation énergétique du parc immobilier européen, tout en veillant à consolider l'indépendance énergétique de l'UE et le développement des technologies indispensables à la transition écologique. Pavée de bonnes intentions, elle risque toutefois de se heurter, lors de sa transposition, à plusieurs écueils d'ordre administratif et financier susceptibles d'en limiter l'ambition. L'ajout d'obligations, telles que la centralisation des données, l'actualisation des certificats de performance énergétique, ou encore l'instauration de passeports de rénovation, devrait engendrer une charge considérable pour les États membres et les entreprises concernées. La gestion sans cesse plus complexe de ces dispositifs, conjuguée aux coûts de mise en conformité pourrait, malgré les instruments de financement prévus, rester excessive pour les PME et les ménages modestes, accentuant ainsi le risque d'inégalités d'accès aux rénovations énergétiques. De même, la prolifération des informations sur les exigences de performance énergétique risque de brouiller le signal auprès des bénéficiaires, notamment en rendant difficile la compréhension des démarches à suivre pour les propriétaires et les locataires. Le rôle des États sera ici déterminant pour simplifier ces démarches, instaurer de solides mécanismes financiers non fractionnés, et convaincre l'ensemble des acteurs des avantages économiques et environnementaux apportés par ces mesures. Pour superviser ce vaste chantier, la Commission a nommé, pour la première fois, un commissaire européen en charge de l'énergie et du logement.