
AVIS

**Avant-projet d'ordonnance modifiant
l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code
Bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise
de l'Energie, en vue de mettre en œuvre la
stratégie de rénovation du bâti**

Demandeur	Ministre Alain Maron
Demande reçue le	19-12-22
Avis adopté par le Conseil de l'Environnement le	09-02-23

Préambule

Le 19/12/2022, le Conseil de l'Environnement (ci-après « le Conseil ») a été saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis sur l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Énergie, en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti.

Les principaux objectifs de l'avant-projet d'ordonnance sont :

- Institutionnaliser l'Assemblée Citoyenne pour le Climat ;
- Mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti en instaurant un nouveau système d'obligations dans le chapitre relatif à la PEB (notamment, sur base de l'obligation de détenir un certificat PEB pour toute unité PEB, résidentielle et non résidentielle dans un délai de 5 ans à partir de son entrée en vigueur – toute unité PEB devra ensuite faire l'objet de travaux de rénovation afin d'atteindre les exigences de consommation en énergie primaire, telles que fixées par le Gouvernement, dans les 10 et 20 ans de son entrée en vigueur) ;
- Renforcer les objectifs climatiques de la Région et les mesures de décarbonation, en concordance avec les actions prévues dans le Plan Air-Climat-Energie (PACE) ;
- Transposer certaines mesures envisagées dans les projets de directives européennes modifiant les directives PEB et EE ;
- Promouvoir le respect des Plans de Déplacements d'Entreprises (PDE) en y apportant des sanctions et inclure les conseils d'entreprises dans le cadre des plans d'actions ;
- Consolider le fondement légal du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre de la LEZ.

Avis

1. Considérations générales

Le Conseil s'étonne que cette révision du COBRACE soit entamée avant la fin de la consultation sur la révision du PACE. En effet, certaines mesures opérationnalisant cette révision du PACE sont déjà intégrées dans la révision du COBRACE (Assemblée Citoyenne pour le Climat, nouveaux objectifs de réduction des gaz à effet de serre (GES), mesures de rénovation de l'habitat). Dès lors, **le Conseil** demande que cet avis soit lu conjointement avec l'avis du Conseil sur le projet de PACE, émis parallèlement.

Le Conseil insiste pour que le financement de la politique climatique de la Région et les budgets alloués à sa mise en œuvre correspondent aux ambitions élevées et permettent d'atteindre les objectifs fixés. Il estime que ce financement devra être plus conséquent que ce qui est prévu actuellement, notamment afin de garantir l'accompagnement de tous les acteurs (voir supra). A défaut de financement adéquat, il ne faut pas que les ambitions élevées fixées dans le PACE mènent à un surendettement de la Région et/ou de ses habitants, ce qui aura pour effet un appauvrissement généralisé de la population.

Le Conseil salue les ambitions du Gouvernement concernant l'installation de panneaux photovoltaïques pour les nouveaux bâtiments publics. Néanmoins, en vue de l'objectif zéro-émission pour 2030, il regrette que cette obligation n'entre en vigueur qu'en 2027. Pourquoi attendre d'imposer des technologies qui sont déjà matures et rentables pour tendre vers cet objectif par étapes ?

Le Conseil regrette qu'un délai de 5 ans pour l'obtention d'une PEB implique que cette obligation ne serait pas atteinte avant 2030. Il s'interroge également quant à l'inscription des exigences de la consommation primaire d'énergie (par mètre carré) dans un arrêté, alors qu'elles seraient davantage fixées légalement par une inscription dans le COBRACE.

1.1 Rénovation du bâti

Le Conseil encourage le Gouvernement à développer davantage les systèmes de préfinancement et à les rendre plus accessibles. Une grande partie du soutien existe actuellement sous forme de post-financement, ce qui est moins incitatif puisque les demandeurs ne sont pas certains de l'obtenir. En effet, **le Conseil** estime qu'une politique de rénovation doit d'abord être incitative avant d'être punitive. Dès lors, **le Conseil** estime que l'application du mécanisme de sanctions (administratives ou pénales) en cas de non-respect des obligations serait inacceptable si cette situation résulte d'une des problématiques suivantes :

- La difficulté de faire suivre l'offre des certificateurs PEB à la demande de certification (notamment les différents besoins pour leur formation) ;
- La potentielle impossibilité de certifier tous les bâtiments conformément aux dispositions envisagées (élargissement du champ d'application de cette exigence, exigence en matière de renouvellement de la certification, etc.). Quel sera l'impact d'une hausse significative de la demande de certifications PEB sur leur tarification ? ;
- La difficulté de faire suivre l'offre du marché à la demande des acteurs qui souhaitent concrétiser les travaux de rénovation (disponibilité des entrepreneurs, des travailleurs, mais également des matériaux) ;
- Les délais d'obtention des permis d'urbanisme (parfois nécessaires pour la réalisation des travaux de rénovation) qui pourraient empêcher les acteurs se voyant imposer des travaux de rénovation afin de respecter leurs obligations dans le timing exigé ;
- ...

Le cas échéant, **le Conseil** demande de prévoir des dispositions pour pallier les difficultés identifiées (via des périodes transitoires, des régimes dérogatoires, des modifications de champ d'application, etc.).

Le Conseil recommande que les auditeurs, chauffagistes, et autres acteurs concernés par la rénovation soient obligatoirement formés à intervalles réguliers pour qu'ils soient tous au même niveau de connaissance des dernières évolutions technologiques dans leur domaine.

Le Conseil encourage le Gouvernement à maximiser les efforts sur la rénovation groupée du bâti. Il espère que le projet Renov-Roue-Rad puisse apporter des lignes directrices et il s'attend à ce que le Gouvernement propose des moyens d'incitation à la rénovation collective. La rénovation groupée facilite également le développement du partage d'électricité, qui doit être maximisé dans les logements sociaux.

Le Conseil rappelle l'importance du maintien d'un guichet physique traitant toute demande d'information ou de soutien dans le cadre de la rénovation du bâti, en vue de lutter contre la fracture numérique qui défavorise un nombre important de citoyens.

Finalement, **le Conseil** estime indispensable de mettre en place toutes les conditions permettant une prévisibilité en matière de politique climatique. Il insiste plus particulièrement sur le fait que la prévisibilité est essentielle pour permettre des investissements efficaces et cohérents (singulièrement lorsqu'il s'agit d'investissements de long terme comme c'est le cas lors des rénovations du bâti).

1.2 Impact social de la rénovation du bâti

Le Conseil remarque qu'en 2019, 31,4% de la population bruxelloise vivait sous le seuil de risque de pauvreté, et 27,6% des ménages vivaient en situation de pauvreté énergétique. Soutenir ce groupe est un point clé d'une politique socialement durable. Le Gouvernement doit s'assurer qu'il accompagnera également les groupes qui ne peuvent pas participer à la transition écologique sans aide. La rénovation des bâtiments peut potentiellement entraîner une augmentation des prix pour les locataires et les futurs propriétaires. Cette augmentation du coût du logement à Bruxelles doit être surveillée et si possible réduite, voire évitée.

Le Conseil rappelle que 60% des ménages à Bruxelles sont locataires de leur habitation. Selon le RIE, les propriétaires occupants bénéficieront de factures moins élevées, tandis que les propriétaires bailleurs seront peut-être moins enclins à rénover ou auront tendance à en répercuter le coût sur le loyer. Il faut veiller à ce que les économies réalisées par les locataires sur leurs factures ne soient pas annulées par une augmentation des loyers après les travaux de rénovation, en particulier pour les groupes socialement vulnérables.

Le Conseil attire l'attention sur le fait que les locataires ont peu d'options pour améliorer la performance énergétique du/des bien(s)/bureau(x) qu'ils occupent, et dépendent de leur propriétaire. Ils sont donc directement touchés par la hausse des prix de l'énergie, sans pouvoir planifier des rénovations pour remédier à la situation. Le défi consiste donc à fournir aux propriétaires-bailleurs des incitations suffisantes pour limiter le rehaussement des loyers et à fournir aux locataires un soutien suffisant pour pouvoir suivre ce rehaussement.

Le Conseil remarque encore que Bruxelles connaît une importante hausse des loyers depuis une vingtaine d'années (tous les 10 ans, depuis la création de la Région, les loyers augmentent de 20 % au-delà de l'inflation), la part des revenus consacrée au logement s'élève à plus d'un tiers (sans compter l'augmentation vertigineuse des charges liés à l'explosion des coûts de l'énergie).

Malgré ce contexte déjà alarmant, de nombreux autres changements législatifs ont le potentiel de venir encore compliquer cette situation : la réforme actuelle du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU), par exemple, impose des normes de construction plus contraignantes, avec des coûts de construction plus importants.

Vu qu'une répercussion des coûts des travaux de rénovation sur les loyers semble inévitable, **l'IEB et les organisations représentatives des travailleurs** suggèrent d'encadrer les loyers. Ces mécanismes peuvent prendre plusieurs formes : gel des loyers, blocage de l'indexation, enregistrement systématique des baux et interdiction de l'augmentation du loyer entre deux baux. Le conventionnement des loyers permettrait également de s'assurer que les propriétaires qui bénéficient d'argent public pour rénover leur logement ne puissent ensuite répercuter la plus-value apportée à leur bien sur des locataires (actuels ou futurs). Le conventionnement doit également prévoir un mécanisme permettant de prévenir la « rénoviction », à savoir le fait de profiter de travaux de rénovation lourds pour évincer le locataire d'un logement. De plus, le cadre permettant la limitation

de l'augmentation des loyers doit préexister à la mise en œuvre des programmes importants de rénovation du bâti bruxellois qui sont actuellement à l'étude.

Les organisations représentatives des employeurs estiment, vu les montants importants qui devront être engagés, qu'il y a lieu de rechercher un juste équilibre sur la répartition de la plus-value énergétique entre le propriétaire et le locataire.

Le Conseil estime qu'il est urgent de mettre en œuvre le « passeport bâtiment », qui devrait fournir un accès direct à l'ensemble des informations relatives à un logement (historique des baux, certificats PEB, etc.).

Le Conseil attire enfin l'attention sur l'impact de ces mesures de rénovation sur l'ensemble propriétaires, occupants ou bailleurs. En effet, il ne faudrait pas que les ambitions du Gouvernement les mènent au surendettement (cf. normes appliquées dans le secteur financier), sachant que les mécanismes d'aides régionales ne permettront de couvrir qu'une faible partie des dépenses.

1.3 Obligation de moyens vs obligation de résultat

Le Conseil constate que les « associations de copropriétaires » seront soumises à une « obligation de moyens renforcée ». C'est-à-dire que si les exigences PEB ne sont pas respectées, une association de copropriétaires peut renverser la présomption d'avoir manqué à ses obligations en démontrant avoir fait preuve de diligence et n'avoir commis aucune faute. Parallèlement, il est conféré aux titulaires de droit réel une « obligation de résultat » en vertu de laquelle seule une cause étrangère (cas de force majeure) peut être invoquée pour se dégager de la présomption de faute.

Le Conseil attire l'attention sur le fait qu'il existe des copropriétés qui, bien que considérées comme « association de fait », ne sont pas constituées en « association de copropriété » et ne disposent pas de personnalité juridique. A ce titre, ces acteurs, contrairement aux « associations de copropriété », ne pourront pas invoquer l'obligation de moyens renforcée leur permettant, en cas de présomption de faute, de faire valoir le fait d'avoir fait preuve de diligence et n'avoir commis aucune faute.

Le Conseil insiste pour que ces cas de figure soient pris en considération et insiste pour qu'il ne soit pas créé de traitements différenciés en fonction de la personnalité juridique des copropriétés.

1.4 Titulaires de droit réels

Les organisations représentatives des employeurs considèrent que l'obligation de résultat pesant sur les titulaires de droits réels est disproportionnée et devrait être commuée en une obligation de moyens permettant ainsi à tout obligataire de démontrer avoir tout mis en œuvre pour atteindre les objectifs déterminés sans y être arrivé et ainsi, à ce titre, être exonéré de sanction.

1.5 Assemblée Citoyenne pour le Climat

Le Conseil constate la volonté du Gouvernement de rapidement institutionnaliser l'Assemblée Citoyenne pour le Climat. **Le Conseil** rappelle l'avis qu'il a émis à ce sujet¹, dans lequel il avance que ce projet dans sa forme actuelle présente encore des imprécisions importantes concernant sa

¹ <https://www.cerbc.brussels/a-2022-028-fr/>

composition et sa représentativité du public bruxellois d'une part, et sa place au sein des différents acteurs institutionnels existants, d'autre part.

2. Considérations article par article

Article 2.2.28 (Chapitre 6)

Le Conseil regrette qu'on attende 2025 pour mettre fin aux chaudières à mazout, et qu'aucune date d'interdiction générale d'utilisation des chaudières au gaz ne soit d'ores et déjà fixée pour donner la possibilité aux acteurs concernés d'anticiper. Plus globalement, concernant le gaz naturel, une vision doit être définie dans les meilleurs délais en prenant en compte son impact sur certains types de consommateurs (n'ayant pas d'alternative à court terme), en ne confondant pas les assets réseaux (conduites, stations, etc.) avec les fluides transportés par ces réseaux, et en tenant compte du potentiel des gaz décarbonés, ces derniers pouvant devenir progressivement d'origine renouvelable.

Les organisations représentatives des employeurs estiment néanmoins qu'il semble plus raisonnable de reporter l'échéance relative à la suppression des productions de chauffage au gaz pour les unités rénovées lourdement, pour les raisons suivantes :

- Le risque réel que le candidat rénovateur favorise une rénovation composant par composant au détriment d'une rénovation lourde, et ceci pour éviter cette interdiction ;
- L'intégration de la pompe à chaleur (PAC) comme alternative : le manque de développement ou de maîtrise en rénovation de la PAC comme alternative, avec un manque de retour d'expériences en termes de pérennité, d'exploitation et de coût d'investissement ;
- Le renforcement nécessaire de la formation des installateurs de PAC ;
- L'incertitude quant à la capacité des réseaux actuels d'électricité à supporter les futurs projets intégrant des PAC ;
- La quasi-absence des réseaux de chaleur sur le territoire de la Région et la non-applicabilité fréquente de la géothermie dans les projets de rénovation.

Afin de déterminer une date plausible d'entrée en vigueur, **les organisations représentatives des employeurs** proposent de mener des études pilotes sur plusieurs projets de rénovation lourde dans le secteur du logement public et privé.

*

* *