



**CONSEIL DE L'ENVIRONNEMENT POUR  
LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE**

---

# 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 ainsi que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelée avant-projet d'ordonnance climat)**

---

Demandeur	Ministre Alain Maron
Demande reçue le	22 juillet 2020
Avis adopté par le Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale le	24 septembre 2020

## Préambule

Le Conseil de l'Environnement (ci-après « Le Conseil ») se réjouit de pouvoir reprendre, depuis août 2020, ses travaux et de pouvoir assurer à nouveau ses missions, et notamment sa mission de remise d'avis au Gouvernement. La désignation d'un nouveau Président et la mise en place d'un nouveau Secrétariat permettent la reprise progressive des activités du Conseil de l'Environnement.

Cet avant-projet d'ordonnance climat entend fixer un cadre juridique pour la Région de Bruxelles-Capitale en réponse à la volonté de l'Union Européenne de se doter d'une loi climat en 2020. Il fixe :

- Cinq objectifs régionaux afin d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre, tant pour les émissions directes (le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre à partir de sources situées sur le territoire de la Région) que les émissions indirectes (le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre à partir de sources situées à l'extérieur territoire de la Région qui est induit par les activités des agents économiques établis sur le territoire régional) ;
- Les principes généraux guidant son action en faveur du climat ;
- La planification de ses politiques publiques en matière climatique ;
- L'établissement par arrêté d'un Comité d'experts climat indépendant ;
- L'intégration d'objectifs stratégiques climatiques dans les notes d'orientation des organismes publics ;
- L'interdiction de l'installation de chauffage au charbon et au mazout.

Cet avant-projet d'ordonnance climat prévoit également de s'articuler autour de cinq principes spécifiques afin de s'assurer de la promotion d'un climat sûr et sain pour l'humain et la biodiversité ainsi que de la résilience de la Région face aux changements climatiques : le principe de justice sociale, le principe de mutualité, le principe de contribution citoyenne, le principe de progression et le principe de la réduction intégrée de la pollution.

## Avis

### 1. Considérations générales

**Le Conseil** félicite le Gouvernement pour sa démarche d'instauration d'une politique climatique ambitieuse pour la Région de Bruxelles-Capitale, qui met en œuvre les accords internationaux et européens et qui s'inspire du cadre mis en place au niveau national. Il se réjouit de constater que le Gouvernement ait pour objectif de moderniser le PACE « afin qu'il devienne l'outil principal de planification régionale » en y intégrant le PNEC. Notant que le PACE s'inscrit dans le PRDD, **le Conseil** rappelle toutefois l'importance de la transversalité entre les différents plans existants portant sur l'environnement.

### 2. Considérations particulières

#### 2.1 Objectifs

**Le Conseil** salue l'ambition bruxelloise de répondre à l'urgence climatique en adoptant un objectif plus ambitieux que l'objectif européen assigné à la Belgique (-40% des émissions directes de gaz à effet de serre entre 2005 et 2030 contre -35% imposés par l'Europe). Il souhaite néanmoins attirer l'attention sur le projet d'objectif plus ambitieux encore du European Green Deal de -55 % en 2030 et il espère que ce plan pourra servir d'inspiration et de ligne de conduite pour l'objectif qui sera finalement fixé. **Le Conseil** se réjouit qu'une distinction claire soit réalisée entre les émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes (bien plus importantes). Cette distinction aura indéniablement un impact très important sur la détermination des objectifs et des mesures climatiques.

**Le Conseil** suggère toutefois que l'atteinte des objectifs soit mesurée sur des périodes plus courtes, de maximum 5 ans, afin de mesurer à chaque législature si la trajectoire est respectée ou non, et d'éventuellement prévoir des mesures correctrices. Le texte devrait également prévoir que la *task force* climat, dont la création est prévue par le Gouvernement, propose des mesures correctrices si la trajectoire n'est pas respectée.

De plus, **le Conseil** estime que les objectifs devraient être déclinés par secteurs (bâtiment résidentiel, bâtiment tertiaire, mobilité des personnes, transport de marchandises et livraisons, autres secteurs, ...), afin de mettre en mouvement tous les acteurs pertinents, avoir une réelle dynamique collective dans la société et de s'assurer de la contribution de tous les acteurs sur base de leur possibilité de réduction. Les objectifs sectoriels sont une bonne manière d'impliquer tous les acteurs compétents d'un secteur, de l'administration jusqu'à l'acteur économique.

Selon **le Conseil**, les objectifs climat doivent également concerner toutes les émissions sur le territoire bruxellois. Le but est d'avoir un cadre robuste pour la politique régionale du climat qui soit et reste complète, même si certains secteurs sont par la suite ajoutés à l'ETS.

Afin d'atteindre l'objectif de réduction des émissions directes fixé pour 2030, il conviendra de renforcer les mesures car elles sont, à ce jour, insuffisantes. L'obligation de rénover commence en 2030, et vu le grand impact du bâti sur les émissions directes (73%), et le taux de rénovation actuel, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour augmenter le taux de rénovation pré-2030. **Le Conseil** suggère dès lors quelques options prioritaires à envisager :

- avancer la date d'obligation ;
- rendre les outils financiers réellement incitatifs (à ce jour, les primes sont perçues comme des bonus, pas comme des raisons pour rénover) ;
- augmenter les incitants positifs (primes, réductions d'impôts, remboursement des frais d'enregistrements si travaux, ...) et/ou négatifs (taxes énergie fossile, taxes grands consommateurs, ...) ;
- simplifier fortement la démarche de rénovation.

Ceci nécessite également que la crise alimentaire-économique se résolve, et ainsi redynamise le marché de la rénovation.

Outre les lignes directrices concernant la consommation d'énergie des bâtiments, **le Conseil** estime que le COBRACE devrait également contenir des lignes directrices à propos des émissions provoquées par la démolition et la reconstruction. A l'heure actuelle, le cadre réglementaire de la démolition-reconstruction se limite à l'élaboration d'un passeport matériel, des lignes directrices concernant la réutilisation des matériaux et une démonstration de bonnes performances de consommation d'énergie pour le nouveau projet. Il n'y a pas de restriction ou de seuil maximal en matière d'émissions indirectes lors de la démolition et de la production des bâtiments, ni d'évaluation de ces émissions indirectes dans le calcul de la performance énergétique du nouveau bâtiment.

De plus, **le Conseil** propose que des mesures supplémentaires soient imposées pour limiter la consommation relative au refroidissement des bâtiments. Il s'agit du poste principal des maisons passives à ce jour, poste en augmentation suite aux vagues de chaleurs. La croissance de systèmes d'air conditionnés est amplifiée par l'installation soutenue de panneaux solaires et la politique de promotion de l'autoconsommation d'énergie verte. **Le Conseil** suggère de miser davantage sur la modération et les systèmes *low tech* plutôt que de pousser à la consommation d'énergie verte.

L'objectif 2050 (-90% par rapport à 2005 ou -87% par rapport à 1990) pourrait aussi être renforcé, dans la mesure où les secteurs émetteurs principaux en Région de Bruxelles-Capitale sont liés au bâtiment et au transport, et très peu d'émissions bruxelloises proviennent des secteurs généralement considérés comme les plus difficiles à décarboner à l'horizon 2050 (l'agriculture et les processus industriels). L'atteinte de la neutralité climatique, avec peu de potentiel pour compenser, nécessitera en outre que Bruxelles vise des émissions résiduelles les plus faibles possibles. **Le Conseil** recommande de manière générale de viser au moins -95% d'émission par rapport à 1990 (donc de ne pas devoir compenser plus de 5% maximum).

De manière générale, **le Conseil** souhaite que soient encore intégrés les enjeux d'une économie circulaire, tels qu'actuellement développés dans le PREC, qui participent à la mise en place d'une politique climatique ambitieuse avec un impact sur les besoins en énergie, sur les émissions de polluants atmosphériques, ...

**Le Conseil** se réjouit qu'en complément des objectifs de diminution des gaz à effet de serre, l'exposé des motifs mentionne l'ajout d'un nouveau chapitre concernant les mesures de résilience et de biodiversité. Néanmoins, celui-ci ne semble pas encore figurer au sein de l'annexe 1. Il faudra donc veiller à ce que l'annexe 1 comprenne bien ce chapitre spécifique, essentiel dans une politique globale.

## 2.2 Principes

En ce qui concerne le premier principe, celui de « justice sociale », **le Conseil** s'interroge sur la raison pour laquelle le Gouvernement n'a pas plutôt opté pour l'utilisation de « transitions juste », terme bien défini et mieux compris par le public.

Par ailleurs, **le Conseil** se réjouit de constater qu'une participation est attendue et prévue de la part des citoyens et d'autres instances bruxelloises afin de participer à l'élaboration de cet avant-projet d'ordonnance. Cette valeur de participation, qu'elle soit citoyenne ou non, est fondamentale pour **le Conseil**. Il insiste pour que les modalités de la participation garantissent un accès ouvert à tous et une inclusion réelle dans le processus de décision, dépassant le « façadisme » de certaines participations citoyennes qui se résument à des séances d'informations, sans réelle participation.

D'un point de vue citoyen, établir un lien entre les communautés et le monde politique permet de réduire une certaine distance présente entre ces deux acteurs et instaure ainsi un sentiment d'inclusion vis-à-vis de la population. Elle obtient la possibilité de se sentir intégrée au processus de prise de décision et d'adhérer plus facilement aux décisions politiques en se sentant sollicitée et écoutée. Enfin, la participation citoyenne diversifie les voix et permet à chacun de se faire entendre.

D'un autre côté, instaurer une collaboration entre des instances permet de disposer de différents points de vue et expériences. Il devient alors possible de prendre des décisions cohérentes et représentatives de la réalité, dans toute sa diversité. Sur ce plan, **le Conseil** applaudit l'intention du Gouvernement de créer une *task force* climat qui doit assurer une coordination interdépartementale des différentes administrations bruxelloises. Si cet avant-projet d'ordonnance ne détermine pas encore l'installation et le fonctionnement de cette *task force* climat, **le Conseil** espère sa réalisation rapide et insiste que le rapport annuel de la *task force* climat soit présenté annuellement au parlement et rendu public, comme celui du Comité d'experts climat.

En outre, **le Conseil** souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur l'importance d'instaurer une plus grande coordination entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres régions du pays. Les objectifs climatiques étant ambitieux et leur atteinte étant essentielle pour la lutte contre le dérèglement climatique, **le Conseil** plaide pour une collaboration nationale afin d'asseoir une politique climatique efficace. Il encourage une coopération et un échange d'informations périodique avec les autres régions, de préférence ancrés dans un texte législatif afin d'en assurer l'exécution.

Le principe de mutualité est important pour atteindre les objectifs climatiques. Pour les pouvoirs publics régionaux et locaux, il pourrait cependant s'avérer compliqué de savoir comment mesurer l'impact de leurs politiques sur la politique climatique bruxelloise. **Le Conseil** préconise la mise en place d'un mécanisme de soutien et d'encadrement qui permette d'opérationnaliser la démarche.

L'instauration du principe de réduction intégrée est saluée par **le Conseil**.

Enfin, **le Conseil** soutient que le principe d'innocuité est crucial. Ainsi, aucune mesure prise par les pouvoirs publics régionaux ne peut porter atteinte aux objectifs climatiques à moyen et long terme.

## 2.3 Planification

**Le Conseil** estime que l'ordonnance devrait rendre systématique l'évaluation de la nécessité de la mise à jour de la stratégie de long terme au moins tous les 5 ans. Établir une telle stratégie seulement tous les 10 ans (comme actuellement prévu) est une durée trop espacée que pour intégrer un réel suivi au

sein des structures régionales tout en conservant l'expertise liée. Les dates d'établissement et de mise à jour d'une telle stratégie doivent être explicitement mentionnées dans l'ordonnance.

Une mise à jour plus régulière permettra d'ajuster les scénarios alternatifs éventuellement nécessaires.

**Le Conseil** estime également que l'étude d'impact liée au PACE doit chiffrer les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, et aussi mettre en évidence les bénéfices et impacts socio-économiques positifs comme négatifs attendus, y compris les co-bénéfices en termes de santé, les réductions de factures fossiles, l'amélioration de la qualité de vie, etc.

## 2.4 Comité d'experts climat

**Le Conseil** approuve pleinement la décision de création d'un Comité d'experts climat indépendant institué auprès du Conseil de l'Environnement. L'instauration d'un tel Comité présente en effet divers avantages tels que mentionnés dans l'avant-projet d'ordonnance : la continuité, l'impartialité et l'objectivation des décisions politiques.

**Le Conseil** s'interroge toutefois sur l'indépendance du Comité d'experts, le processus de nomination de ses membres ainsi que la nature des relations professionnelles entre le Comité d'experts et le Conseil de l'Environnement. En effet, si le Comité a pour mission d'« émettre un avis sur les textes, projets ou toute question qui lui sont soumis par le Gouvernement », **le Conseil** aimerait savoir à quel degré cette mission sera menée à bien en collaboration avec les membres actuels du Conseil de l'Environnement. Il demande de veiller à ce que le Comité d'experts ne soit pas trop éloigné du terrain.

De plus, **le Conseil** estime que la composition du Comité doit permettre une représentation indépendante, dégagée d'intérêts particuliers et composée de manière à ce que le Comité dispose de l'expertise suffisante dans les trois volets social, économique et environnemental. Une attention particulière devra dès lors être portée, dans l'instrument ultérieur qui créera un tel Comité, au processus de composition permettant de garantir l'indépendance et la compétence du futur Comité.

Par ailleurs, **le Conseil** regrette que dans les domaines d'expertises des membres composant le Comité, il ne soit pas prévu des disciplines liées au système alimentaire, aux eaux, aux déchets à l'urbanisme et au patrimoine. De manière générale, il insiste pour que les domaines d'expertises soient élargis afin que les trois volets du développement durable (social, économique et environnemental) soient représentés.

**Le Conseil** souligne l'importance d'instaurer des exigences par rapport au contenu (minimal) du rapport annuel émis par le Comité d'experts, et plus précisément une partie contenant des recommandations concrètes pour le Gouvernement. S'il applaudit la création de la Journée Climat comme moyen de pression sur le Gouvernement, **le Conseil** s'interroge sur l'importance que le Gouvernement attachera à ses recommandations et aux avis du Comité en général. Il propose que d'autres garanties soient mises en place, par exemple en exigeant une motivation spécifique quand le Gouvernement déciderait de ne pas suivre l'avis du Comité d'experts, ou en imposant au Gouvernement de répondre par voie écrite aux remarques du Comité d'experts climat formulées dans son rapport annuel.

**Le Conseil** recommande que le Comité d'experts climat puisse également remettre des avis d'initiative sur la politique climatique et les grands dossiers bruxellois ayant un impact sur le climat. Ses avis doivent être rendus publics rapidement. A titre d'exemple au niveau wallon, lorsque le Comité

transmet un avis au ministre du climat, l'AWAC<sup>1</sup> qui assure le secrétariat du Comité doit publier automatiquement cet avis sur son site internet dans les 2 semaines qui suivent.

Outre la mission actuellement prévue, **le Conseil** estime que le Comité devrait aussi avoir dans ses missions la possibilité de remettre un avis sur l'évaluation de l'adéquation des objectifs climatiques de la Région bruxelloise avec l'objectif de neutralité climatique en 2050, avec l'évolution de la connaissance scientifique en matière de changement climatique, avec le cadre international en matière changement climatique (Accord de Paris en particulier), avec la réalité socio-économique de la Région.

**Le Conseil** espère que l'arrêté qui détermine notamment la composition, le fonctionnement, le financement, ... du Comité d'experts suivra rapidement après l'ordonnance climat. **Le Conseil** demande à être consulté sur ce texte.

### 3. Considérations article par article

#### Article 5

L'un des engagements internationaux de la Belgique en matière de climat est de fournir un financement climatique international pour l'adaptation et le développement à faible intensité de carbone des pays en développement. En Belgique, cet engagement est réparti entre entités ; la Région de Bruxelles-Capitale doit donc également apporter sa pierre à l'édifice. Dans un souci d'exhaustivité et afin de respecter tous les engagements internationaux grâce à cette ordonnance, **le Conseil** estime logique de rendre cet engagement explicite et de le concrétiser dans l'ordonnance.

**Le Conseil** estime que, suite aux changements opérés depuis 2013 en termes de répartition des compétences entre administrations, à savoir que l'urbanisme et le patrimoine ont été détachés de l'aménagement du territoire, il serait opportun d'ajouter la consultation de l'administration en charge de l'urbanisme et du patrimoine dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de PACE. Cela semble essentiel au vu de l'importance du secteur bâtiment dans les moyens d'actions identifiés.

#### Article 8

**Le Conseil** estime que cet article devrait être encore réfléchi de manière approfondie, en concertation avec les pouvoirs publics mentionnés pour s'assurer que la hiérarchie des plans et ses implications soient claires pour chacun. Il faudra également veiller à la cohérence avec le contenu des autres législations et aux éventuelles complexités juridiques subséquentes.

Ainsi, **le Conseil** estime que les pistes suivantes peuvent être explorées : mentionner la COCOM<sup>2</sup> (lien avec la santé et le social), viser un renforcement mutuel avec le PRAS dont la révision a été initiée, ...

#### Article 16

L'objectif PEB 2050 pour le résidentiel, à savoir 100 kWh/m<sup>2</sup>/an est moins ambitieux que celui au niveau wallon, à savoir 85,5 kWh/m<sup>2</sup>/an (niveau PEB A). Vu l'ampleur du secteur résidentiel à Bruxelles,

---

<sup>1</sup> Agence wallonne de l'air et du climat

<sup>2</sup> Commission Communautaire Commune

**le Conseil** estime qu'il conviendrait d'étudier la possibilité de renforcer l'objectif Bruxellois, en le liant à un objectif social d'éradication de la précarité énergétique dans le résidentiel.

En outre, **le Conseil** souligne l'importance de prévoir une communication claire et directe vers le public par rapport aux objectifs du nombre de kWh/m<sup>2</sup>/an, afin que les personnes et entreprises qui entreprennent des rénovations lourdes réalisent leurs travaux en toute connaissance de cause et puissent anticiper le respect des objectifs.

## Article 19

**Le Conseil** s'interroge sur le choix de 2025 comme date de l'interdiction. En effet, concernant le charbon, le secteur est assez marginal à Bruxelles et les installations de chaudières qui fonctionnent avec ce combustible pourraient être interdites à beaucoup plus court termes (d'ici au 1<sup>er</sup> juin 2022 par exemple), sans grandes conséquences économiques. Et ce, d'autant plus à la vue des impacts de la combustion du charbon, en termes de rejet de gaz à effet de serre et de qualité de l'air.

Concernant le mazout, il s'agit d'un secteur plus important. Néanmoins, afin d'accélérer sa transition et de lui envoyer un message encore plus fort, l'installation de nouvelles chaudières au mazout pourrait être interdite d'ici le 1<sup>er</sup> juin 2022, en cas de construction nouvelle et de rénovation lourde d'un bâtiment. Et ce, en cohérence avec la volonté affichée par le Gouvernement à travers sa stratégie rénovation, d'améliorer la PEB du bâti bruxellois.

Par ailleurs, **le Conseil** s'interroge sur le fait que le Gouvernement n'ait pas prévu de date pour l'interdiction de l'utilisation de ces deux types de chaudière, comme il l'a pourtant fait en ce qui concerne les moteurs thermiques des voitures. **Le Conseil** ne souhaite pas proposer de date car cela demanderait une analyse approfondie, mais ce choix devra être cohérent avec les objectifs climatiques que la Région se fixe à travers ce texte.

## Annexe 1.1

### *Prescriptions générales*

Concernant le point 3), « Dans la mesure du possible, chaque mesure est assortie (...) d'une estimation de ses avantages sur le plan socio-économique pour la région », **le Conseil** estime qu'il faudrait ajouter aussi « et de ses inconvénients » ou simplement parler d'une estimation de l'impact comme dans le point 6). Il recommande une analyse complète et pas seulement une analyse des points positifs.

### *Prescriptions particulières*

Concernant le point 2), sur les ambitions du futur PACE en matière de statistiques immobilières, **le Conseil** estime qu'il faudrait assurer une approche coordonnée au niveau régional de tous les acteurs qui produisent des statistiques en matière de logements, d'immobilier et de rénovation du bâti, ainsi que des moyens financiers permettant d'atteindre les ambitions. Les statistiques relatives aux projets de démolition/reconstruction devraient également être considérées.

Par ailleurs, **le Conseil** constate que le patrimoine est un sujet qui n'est pas directement abordé dans l'ordonnance alors qu'il est étroitement lié au défi de la performance énergétique des bâtiments. Il serait intéressant de mettre en place une mesure ou un outil qui quantifierait la notion de « rentabilité » sur un panel de thématique : énergétique, économique et patrimoniale. Concernant le point 3), afin d'avoir une vue plus complète et plus représentative du contexte Bruxellois, **le Conseil**

estime qu'il faudrait envisager de développer un réseau télémétrique avec une couverture plus fine/dense, même si cela dépasse les prérequis européens.

De manière générale, **le Conseil** s'interroge sur les raisons pour lesquelles les objectifs et les mesures relatifs au secteur des transports soient si peu développés en comparaison au secteur immobilier, alors qu'il s'agit d'un secteur tout aussi polluant et dont le potentiel d'abattement est très élevé. Comme mentionné dans le point "Objectifs", cette ordonnance serait l'occasion d'harmoniser les objectifs et de tirer vers le haut l'ambition de tous les acteurs concernés. En outre, le plan Good Move ne détermine pas d'objectifs clairs à long terme.

L'étude d'impact du PACE a clairement mis en avant que « la pleine mise en œuvre du plan IRIS 2 (prédécesseur du plan Good Move) et la réduction des émissions polluantes qui en résulteraient seront d'une importance primordiale pour le respect des normes européennes concernant le climat et la qualité de l'air » (RIE PACE, p.118). Ce plan contenait un objectif clair de réduction du trafic motorisé (-20%) qui ne se retrouve pas dans le plan Good Move. Il n'est donc pas de savoir si la « mise en œuvre complète du plan Good Move » sera suffisante pour réaliser les ambitions climatiques. À tout le moins, le nouveau COBRACE devrait à nouveau fournir ce cadre.

\*  
\*            \*