



AVIS

Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan local d'action pour la gestion énergétique

20 décembre 2017

Demandeur	Ministre Céline Fremault
Demande reçue le	9 novembre 2017
Demande traitée par	Commission Environnement
Demande traitée le	29 novembre et le 12 décembre 2017
Avis rendu par l'Assemblée plénière le	20 décembre 2017

Préambule

Le Conseil a émis les avis suivants en lien avec la thématique traitée :

- Le 21 septembre 2017, l'avis relatif à 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'Energie ([A-2017-061-CES](#)) ;
- Le 15 septembre 2016, l'avis relatif à l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'audit énergétique des grandes entreprises et à l'audit énergétique du permis d'environnement ([A-2016-066-CES](#)) ;
- Le 27 février 2012, l'avis relatif à l'avant-projet de Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie (COBRACE) ([A-2012-008-CES](#)) ;
- Le 17 février 2011, l'avis relatif au projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'audit énergétique pour les établissements gros consommateurs d'énergie ([A-2011-004-CES](#)).

Avis

1. Considérations générales

1.1 Objectif et processus d'élaboration du projet d'arrêté

La Région de Bruxelles-Capitale mène diverses initiatives dans le cadre des objectifs auxquels elle a souscrit et des engagements qu'elle a pris tant en matière de politique énergétique et climatique, que de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Le dispositif PLAGE (plan local d'action pour la gestion énergétique) s'inscrit dans ce contexte dans la mesure où il poursuit comme principal objectif, le développement et l'amplification d'une culture de l'énergie au sein des organismes disposant de grands parcs immobiliers. Ceci afin de les amener d'une part à assurer une gestion quotidienne et proactive de leurs consommations énergétiques et d'autre part à accroître l'efficacité énergétique de leurs bâtiments/installations.

En 2006, la Région de Bruxelles-Capitale a invité les communes, les hôpitaux, les réseaux d'enseignement et les sociétés immobilières de service public à s'inscrire volontairement dans le programme PLAGE. Les résultats ayant été jugés probants, le Gouvernement souhaite amplifier cette dynamique et a donc décidé de rendre l'élaboration d'un PLAGE obligatoire pour certains acteurs

Le Conseil partage les ambitions du Gouvernement visant à obtenir des bâtiments moins énergivores en Région de Bruxelles-Capitale et à diminuer les émissions de CO₂.

Par ailleurs, **le Conseil** salue le fait que des acteurs représentant les secteurs concernés aient été consultés lors du processus d'élaboration de ce projet d'arrêté et que certaines dispositions aient pu être adaptées suite à ces rencontres. Il estime que cette méthodologie permet d'aboutir à des textes équilibrés et applicables au regard des réalités de terrain.

1.2 Motivations et recours

Le Conseil insiste pour que le projet d'arrêté prévoie une obligation pour Bruxelles Environnement de motiver ses décisions.

Par ailleurs, **le Conseil** suggère qu'une procédure de recours s'inspirant de la procédure de recours prévue dans l'ordonnance relative aux permis d'environnement (recours au Gouvernement et au Collège de l'environnement) contre les décisions de Bruxelles Environnement soit inscrite dans le présent projet d'arrêté.

1.3 Champ d'application

Le Conseil constate que divers seuils sont déterminés dans les législations en lien avec la performance énergétique des bâtiments. Il s'interroge quant à la pertinence de ces différences.

Superficie des parcs immobiliers

Le Conseil prend acte que, conformément au principe du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (COBRACE), les acteurs suivants devront obligatoirement mettre un PLAGE en œuvre :

- toute société ou association propriétaire ou occupant des bâtiments représentant ensemble un parc immobilier dont la superficie est supérieure ou égale à 100 000 m² ;
- les pouvoirs publics propriétaires ou occupants des bâtiments représentant ensemble un parc immobilier dont la superficie est supérieure ou égale à 50 000m².

Par ailleurs, **le Conseil** constate qu'aucun seuil n'est déterminé pour les autorités fédérales, régionales et communautaires. Ces acteurs sont donc directement soumis aux PLAGE ce qui permet de s'inscrire dans les objectifs européens énoncés dans la directive 2012/27/UE¹.

Le seuil en matière de surface totale du parc immobilier est donc plus bas (voire absent) pour les propriétaires et/ou occupants du secteur public au regard du seuil appliqué au secteur privé. **Le Conseil** salue cette disposition de nature à garantir le rôle d'exemplarité des pouvoirs publics.

Le champ d'application ayant été déterminé en prenant notamment en considération l'expérience des PLAGE volontaires, **le Conseil** attire toutefois l'attention sur le fait que les acteurs concernés par ces PLAGE volontaires ne sont pas nécessairement représentatifs des organismes privés qui seront concernés par le présent projet d'arrêté (citons à titre d'exemple les grands propriétaires de nombreuses surfaces à usage commercial et horeca mises en location).

Granularité

Le Conseil prend acte que pour être considéré comme à inclure au parc immobilier un bâtiment doit avoir une surface d'au moins 250 m² et être situé sur le territoire de la Région.

¹ L'article 5 de cette directive demande de veiller à ce que « 3% de la surface au sol total des bâtiments chauffés et/ou refroidis appartenant au gouvernement central et occupé par celui-ci soient rénovés chaque année de manière à satisfaire au moins aux exigences minimales en matière de performance énergétique ».

Le Conseil estime que le seuil de 250m² au-delà duquel une unité faisant partie d'un parc immobilier entrant dans le champ d'application PLAGE doit être considérée comme à comptabiliser, peut dans des cas particuliers de patrimoine fortement morcelé en petites entités, rendre le système PLAGE complexe et peut augmenter significativement la charge de travail (notamment administrative) pour la gestion des PLAGE. Or, il estime important que la charge de travail induite par les PLAGE reste raisonnable au regard des bénéfices engendrés.

Le Conseil soutient le champ d'application tel que proposé par l'avant-projet d'arrêté. Il suggère toutefois de procéder à une mise en œuvre de l'arrêté par phases, en considérant dans un premier temps des unités plus importantes et en incluant par la suite des unités de surfaces plus faibles. Cette méthodologie aurait un double avantage :

1. elle donnerait le temps à l'administration de communiquer largement envers tous les acteurs qui seront concernés par le présent projet d'arrêté ;
2. l'expérience acquise lors des phases initiales, concernant des unités de taille plus importantes, facilitera la mise en œuvre du PLAGE sur des unités de taille plus modeste. En outre, un phasage clair permettrait aux acteurs concernés de s'adapter et d'anticiper les mesures à prendre pour se conformer à la législation.

Le Conseil estime qu'ainsi les organismes propriétaires ou occupants des unités PEB de taille modeste pourraient plus facilement accepter le système PLAGE.

1.4 Objectif chiffré

Dans le cadre du PLAGE obligatoire, Bruxelles Environnement déterminera pour chaque parc immobilier considéré un objectif chiffré total de réduction des consommations d'énergie. L'organisme concerné devra respecter cet objectif total et établir une procédure précise de mise en œuvre des mesures devant mener à cette réduction.

En outre, Bruxelles Environnement déterminera un objectif indicatif pour chaque bâtiment composant un parc immobilier. Ces objectifs indicatifs seront établis sur base d'échelles d'effort, c'est-à-dire qu'ils seront exprimés en un pourcentage de réduction de la consommation d'énergie dudit bâtiment. La classe énergétique des bâtiments (sur base du certificat PEB, lorsque celui-ci est disponible) ainsi que leurs consommations réelles d'énergie seront aussi prises en compte pour déterminer ces objectifs.

L'objectif total du parc immobilier considéré correspond à la somme des objectifs indicatifs de chaque bâtiment le composant et est contraignant (contrairement aux objectifs indicatifs).

Le Conseil salue la souplesse introduite par cette méthodologie de détermination des objectifs PLAGE et notamment le fait qu'elle permet aux acteurs d'élaborer plus librement leurs programmes d'actions à mettre en œuvre afin d'atteindre l'objectif global.

Par ailleurs, **le Conseil** salue le fait que le dispositif PLAGE fixe également un objectif chiffré contraignant. À cet égard, il estime que l'administration devra être particulièrement attentive aux objectifs chiffrés qui seront déterminés sur base du « potentiel de réduction de la consommation énergétique de chacune des mesures d'efficacité énergétique décrites dans le programme d'actions en tenant compte de la performance énergétique initiale du parc immobilier » (article 9, 3°). Ceci afin d'éviter que des acteurs puissent se fixer de manière autonome des objectifs trop peu ambitieux.

Le Conseil salue particulièrement le fait que la classe énergétique des bâtiments soit prise en considération lors de la détermination des objectifs. Il estime cette attention essentielle dans la mesure où les efforts à fournir pour réduire les consommations de bâtiments déjà performants du point de vue énergétique risquent d'être plus importants et plus onéreux que dans le cas de bâtiments actuellement peu performants.

Types d'affectations

Le Conseil constate que le projet d'arrêté ne fait aucune distinction dans les affectations des bâtiments. Or, il rappelle que seuls les bâtiments tertiaires étaient originellement concernés par le projet PLAGE. À cet égard, il souligne qu'il sera difficile pour les bailleurs d'influer la gestion des consommations d'énergie des locataires.

Par ailleurs, **le Conseil** demande de veiller à ce que les spécificités des affectations des bâtiments (et donc des publics présents dans ces bâtiments) soient prises en compte dans les échelles d'efforts utilisées pour déterminer les objectifs de diminution des consommations énergétiques.

Échelle de référence

Le Conseil insiste pour que les secteurs soient consultés préalablement à la fixation des échelles d'efforts. En effet, pour être crédibles et praticables ces échelles d'effort doivent être nuancées et permettre la comparaison de situations effectivement comparables (à titre d'exemple, la consommation d'énergie des commerces individuels en rue est probablement fort différente de la consommation d'énergie des centres commerciaux).

Enfin, dans la mesure où les échelles d'efforts seront établies en fonction du type d'affectation des bâtiments, **le Conseil** s'interroge quant à la méthodologie qui sera mise en place pour appréhender les immeubles multi-affectations.

1.5 Cadastre et suivi de la consommation énergétique

Le Conseil estime que certains acteurs risquent de rencontrer des difficultés pour récolter les informations nécessaires à l'établissement du cadastre et au suivi de la consommation énergétique. Il souligne que cette difficulté pourrait plus particulièrement concerner :

- Les acteurs n'étant pas propriétaires des bâtiments/surfaces pour lesquels des données doivent être obtenues ;
- Les propriétaires bailleurs dont les locataires s'opposent à ce que leur fournisseur / Sibelga communique leurs données de consommation énergétique ;
- Les acteurs devant obtenir des données relatives à un parc immobilier composé de nombreux bâtiments.

Le Conseil s'interroge quant au fait que l'article 3 puisse constituer une base légale suffisante permettant aux gestionnaires de réseau de transmettre ces informations sans mandat au regard de la protection des données personnelles.

Le Conseil prend acte que l'administration a noué des contacts avec Sibelga afin de l'informer que des modifications dans le dispositif PLAGE devraient induire prochainement un flux important de demandes d'informations quant aux consommations énergétiques. Il estime qu'il serait opportun de :

- Informer également les autres fournisseurs d'énergie actifs dans la Région de Bruxelles-Capitale ;
- Communiquer largement envers le public concerné, notamment les occupants des bâtiments composant des parcs immobiliers entrant dans le champ d'application du PLAGE obligatoire afin de les avertir du fait que leurs propriétaires leur demanderont probablement certaines informations relatives à la consommation d'énergie des bâtiments occupés.

1.6 Protocole d'évaluation

Le Conseil salue le fait que le respect des objectifs totaux sera évalué au moyen du « Protocole international de mesure et de vérification de la performance énergétique » (protocole IPMVP). En effet, cela traduit la volonté de garantir une évaluation uniforme, cohérente et impartiale.

Par ailleurs, **le Conseil** constate avec satisfaction que l'existence de circonstances particulières pourra être invoquée afin de justifier le fait de ne pas atteindre un objectif total au terme du PLAGE. Il estime par exemple que des difficultés pour récolter des informations en raison de tensions entre un propriétaire et un occupant doivent constituer une circonstance particulière. Il prend acte que la réalité et la pertinence de ces circonstances particulières seront établies par le réviseur PLAGE et validées par Bruxelles Environnement.

Le Conseil insiste toutefois pour que l'examen des circonstances particulières par Bruxelles Environnement soit encadré dans le projet d'arrêté. Par ailleurs, il rappelle sa demande pour que soit prévue une procédure de recours permettant de contester les décisions de Bruxelles Environnement, notamment en matière de prise en compte des circonstances particulières.

Le Conseil estime enfin qu'il serait opportun de distinguer les circonstances particulières sur lesquelles un organisme n'a aucune emprise (phénomènes météorologiques, événements extérieurs...) des circonstances particulières résultant des choix d'un exploitant (réorganisation du temps de travail par exemple).

Gestion des « circonstances particulières »

Le Conseil s'interroge sur le fait qu'un bâtiment fasse l'objet d'un droit d'emphytéose, de superficie ou d'usufruit puisse bien être considéré comme une circonstance particulière. Il insiste pour que cela soit le cas dans la mesure où le propriétaire d'un tel bâtiment ne contrôle pas tous les leviers lui permettant de gérer et maîtriser la consommation énergétique dudit bâtiment.

Mesure à un moment pertinent des objectifs et des résultats à atteindre

Le Conseil demande que le projet d'arrêté précise explicitement à quel moment les travaux réalisés dans un bâtiment (notamment les rénovations lourdes) seront comptabilisés dans le PLAGE.

Par ailleurs, **le Conseil** demande que soit précisée la durée d'occupation minimale d'un bâtiment rénové lourdement ou d'un nouveau bâtiment avant laquelle des données relatives à la consommation énergétique peuvent être exigées.

1.7 PLAGE non respecté mais résultats effectivement obtenus

Le Conseil insiste pour que les plans d'action mis en œuvre dans le cadre des PLAGE puissent être modifiés en cours de réalisation en raison de circonstances exceptionnelles et si ces modifications n'influencent pas l'atteinte du résultat final initialement déterminé.

1.8 Dispenses

Dans son avis [A-2012-008-CES](#), **le Conseil** émettait la considération suivante : « la mise en œuvre d'un programme PLAGE pour le secteur privé peut, dans certains cas, constituer une étape supplémentaire lourde et inopportune. En effet, certains dispositifs déjà mis en place par des entreprises peuvent faire double-emploi avec le programme PLAGE. Afin d'éviter cette situation, **le Conseil** demande que le COBRACE prévoie un système de dérogation au programme PLAGE quand l'entreprise peut démontrer qu'elle effectue par ailleurs d'autres démarches qui rencontrent les mêmes objectifs que le programme PLAGE ».

Le Conseil salue dès lors le fait que le projet d'arrêté prévoit que les acteurs entrant dans le champ d'application du PLAGE mais ayant soit mis en œuvre un système équivalent, soit disposant d'un audit énergétique si celui-ci porte sur une « partie significative »² du parc immobilier concerné puissent être dispensés du dispositif PLAGE.

Enfin, **le Conseil** estime que l'article 27 déterminant les dispenses en cas d'audit énergétique manque de clarté en ce qui concerne les attentes envers les organismes disposant d'un audit énergétique du permis d'environnement d'une part et les organismes disposant d'un audit énergétique des grandes entreprises d'autre part. Par ailleurs, il s'interroge quant au caractère récurrent de la dispense en cas d'audit énergétique (en cas de renouvellement d'un audit). Il demande que ces éléments soient clarifiés dans le projet d'arrêté.

1.9 Communication

Le Conseil formule les trois suggestions suivantes :

1. Il pourrait être opportun de prévoir que les PLAGE soient communiqués dans le cadre des Conseils d'entreprises afin d'impliquer l'ensemble des partenaires sociaux ;
2. Il serait nécessaire de prévoir une communication lisible concernant les délais que les organismes auront à respecter (ceci dans la mesure où certains délais se chevauchent et manquent dès lors de clarté dans l'avant-projet d'arrêté) ;
3. Étant donné que la base volontaire des PLAGE disparaîtra au profit d'un caractère obligatoire, une communication relative aux outils régionaux mis à disposition des acteurs souhaitant, volontairement, s'inscrire dans la dynamique PLAGE serait bienvenue.

1.10 Prospectives

Investissement et communication

Le Conseil constate que lorsqu'un PLAGE arrivera à son terme, un organisme devra établir un nouveau PLAGE. Il souligne qu'après avoir mis en œuvre des mesures ne nécessitant que peu d'investissements, les organismes risquent de devoir consentir des investissements plus conséquents pour poursuivre leurs réductions de consommation énergétique. Il estime dès lors qu'il serait pertinent de communiquer dès aujourd'hui sur le fait que des PLAGE successifs devront être réalisés, tous avec des objectifs contraignants de réductions des consommations. Il serait également opportun de

² C'est-à-dire une partie correspondant à plus de 80% de la superficie du parc immobilier concerné.

communiquer sur les différents types d'actions (y compris celles nécessitant des investissements importants) permettant de diminuer la consommation énergétique. Ceci permettrait aux acteurs qui le souhaiteraient d'intégrer, d'ores et déjà, ce type de dépenses dans leurs plans d'investissements à long terme.

Révision des seuils

Le Conseil estime qu'une réflexion sur la possibilité de revoir les seuils du champ d'application à la baisse dans le futur ceci afin de soutenir et amplifier la dynamique de rénovation du bâti bruxellois est légitime. Il souhaite néanmoins attirer l'attention sur les éléments suivants :

- un abaissement des seuils et son corollaire, à savoir une augmentation significative d'organismes entrant dans le champ d'application du PLAGE, constituerait un défi en termes de gestion des dossiers que l'administration aurait à traiter. Dans ce contexte, il faudrait veiller à ce que l'administration dispose des moyens lui permettant de relever ce défi ;
- Dans le cadre des mesures PLAGE telles qu'actuellement envisagées, les montants économisés par les organismes grâce aux diminutions de consommation énergétique sont au moins égaux, voire supérieurs, aux dépenses nécessaires à la mise en œuvre du PLAGE (notamment la prise en charge du coordinateur PLAGE). Toutefois, les économies financières envisageables grâce aux PLAGE sont proportionnelles à la surface totale des bâtiments d'un parc immobilier. Dès lors, la mise en place d'un dispositif de soutien financier devrait être étudiée si une révision des seuils implique que des acteurs entrent dans le champ d'application du dispositif PLAGE mais que les montants que ces acteurs économiseront (grâce aux diminutions de consommations énergétiques) ne permettent pas de compenser les dépenses qu'ils auront à consentir ;
- Le dispositif comme actuellement envisagé dans le projet d'arrêté permet déjà d'inclure des bâtiments de taille modeste (à savoir les bâtiments d'une superficie de 250m² ou plus et faisant partie de grands parcs immobiliers).

Permis d'urbanisme

Le Conseil souligne que, à l'avenir, des permis d'urbanisme devront parfois être octroyés préalablement à la mise en œuvre de mesures plus complexes dans le cadre des PLAGE. Il faudra, à ce moment, veiller à ce que l'obtention de ce type de permis ne constitue pas un frein à la mise en œuvre des PLAGE (notamment en termes de délais d'obtention).

Le Conseil estime également que des dépassements anormalement longs de délais pour l'obtention de différentes autorisations et autres actes administratifs devraient être intégrés, si ce n'est déjà le cas, à la liste des circonstances particulières.

1.11 Réviseur PLAGE

Le Conseil salue le fait que le réviseur PLAGE soit budgétairement à charge de la Région.

Le Conseil salue également qu'en plus de sa mission de contrôle, le réviseur PLAGE ait également à jouer le rôle d'accompagnateur pour aider les organismes à mettre en œuvre le PLAGE de la façon la plus efficace.

1.12 Vente/acquisition d'un immeuble ou de rénovations importantes sur un immeuble durant un PLAGE

Conformément à l'article 2.2.23 du CoBRACE, la durée d'un PLAGE est fixée à 36 mois. Bien que l'article 10 du projet d'arrêté réponde partiellement à cette problématique, **le Conseil** estime que sa formulation manque de clarté quant aux dispositions qui seront mises en œuvre dans le cas où un organisme renonce, en cours de PLAGE, à sa qualité de propriétaire ou occupant d'un bâtiment. Il demande dès lors que ce cas de figure soit clarifié dans le projet d'arrêté. Ceci en tenant compte du dynamisme inhérent à la gestion des portefeuilles de parcs immobiliers.

*
* *