

## AVIS

AT.24.35.AV - ENV.24.46.AV

---

Proposition de décret modifiant les articles 1<sup>er</sup>, 2, 32, 83 et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86*bis*

Avis adopté le 22/03/2024  
par les Pôles Aménagement du territoire  
et Environnement

## DONNEES INTRODUCTIVES

<u>Demandeur :</u>	Monsieur André FREDERIC, Président du Parlement de Wallonie
<u>Date de réception de la demande :</u>	13/02/2024
<u>Délai de remise d'avis :</u>	30 jours. Un délai supplémentaire a été accordé (jusqu'au 22/03/2024).
<u>Préparation de l'avis :</u>	Conjointement par les Pôles Aménagement du territoire (« Section Aménagement régional ») et Environnement. 3 réunions : 22/02, 05 et 19/03/2024. Le 22/02, le dossier a été présenté aux Pôles par Mme Coralie VIAL, Cheffe de Cabinet adjointe du Ministre Philippe HENRY, M. Olivier BIERIN, Député, et Maître Guillaume POSSOZ.
<u>Approbation :</u>	A l'unanimité sauf sur les articles 5 et 6 de la proposition de décret pour lesquels des positions divergentes sont exprimées. Par procédure électronique.

### Résumé du dossier (extrait de la proposition de décret) :

« La présente proposition de décret vise à transposer partiellement la 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.

Elle transpose en particulier la présomption selon laquelle les installations utilisant des sources d'énergie renouvelables constituent un intérêt public majeur lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans les cas individuels aux fins :

- des articles 6, § 4, et 16, § 1<sup>er</sup>, c), de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages,
- de l'article 4, § 7, de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
- et de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, a), de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Elle comporte également des modifications relatives à la mise en œuvre de la Pax Eolienica II adoptée le 25 octobre 2022 par le Gouvernement wallon et plus spécifiquement celles relatives à l'amélioration des procédures d'octroi pour les demandes relatives à une ou plusieurs éoliennes. »

### Note au lecteur :

Dans l'avis, il faut entendre par :

- « directive RED III » : la 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 ;
- « EIE » : étude d'incidences sur l'environnement ;
- « instances » : les Pôles Aménagement du territoire, Energie et Environnement ;
- « LCN » : la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 ;
- « PE » : le permis d'environnement ;
- « proposition » : la proposition de décret modifiant les articles 1<sup>er</sup>, 2, 32, 83 et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis ;
- « RIP » : réunion d'information préalable.

## 1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

- A la lumière des objectifs fixés par le Gouvernement wallon en matière d'énergies renouvelables<sup>1</sup> et de diminution des émissions de gaz à effet de serre, et tenant compte de la directive RED III, de la Pax Eolienica<sup>2</sup> et de la circulaire relative au cadre de référence éolien<sup>3</sup>, les instances estiment qu'il est essentiel d'adopter toutes les mesures et de lever tous les freins afin de favoriser et accélérer réellement le développement éolien en Wallonie. La proposition est de nature à y répondre moyennant la prise en compte des commentaires particuliers repris ci-après.
- Par ailleurs, les instances estiment qu'il est nécessaire aussi d'accélérer le développement de l'ensemble des filières d'énergie renouvelable (toutes technologies confondues), y-compris de chaleur.

## 2. COMMENTAIRES PARTICULIERS

### 2.1. Art. 3 de la proposition / Art. 2 du décret « PE » - Intérêt public majeur

L'article 2 du décret PE est complété par un alinéa rédigé comme suit :

*« La construction et l'exploitation d'installations d'énergie renouvelable, le raccordement de ces installations au réseau, le réseau connexe proprement dit et les actifs de stockage sont présumés relever de l'intérêt public majeur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans les cas individuels aux fins des articles 6, §4, et 16, §1er, c), de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, de l'article 4, §7, de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de l'article 9, §1er, a), de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. ».*

Ce nouvel alinéa, qui prévoit que les installations liées aux énergies renouvelables sont présumées relever notamment de l'intérêt public majeur lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans les cas individuels énoncés, est de nature à participer à l'accélération du déploiement éolien en Wallonie.

### 2.2. Art. 5 de la proposition / Art. 83 du décret « PE » - Participation des citoyens et des pouvoirs locaux

Dans l'article 83 du décret « PE », trois alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 2 et 3 :

*« La demande de permis unique portant sur une ou plusieurs éoliennes contient :*

- 1° un rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à participer au projet éolien émis à destination des citoyens ;*
- 2° un rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à participer au projet éolien émis à destination des pouvoirs locaux ;*
- 3° les offres de participation émises à destination des pouvoirs locaux et des citoyens, à concurrence de 24,99% pour chacun des deux groupes.*

*L'appel à manifestation d'intérêt visé à l'alinéa 3, 1°, est organisé au plus tard lors de la réunion d'information préalable et le rapport visé à l'alinéa 3, 2°, est clôturé et présenté lors de la réunion d'information préalable.*

*Le Gouvernement définit les modalités de l'appel à manifestation d'intérêt, la forme et le contenu du rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt, ainsi que les modalités des offres de participation, qui ont pour objectif d'assurer l'ouverture des projets à des conditions économiques équivalentes aux conditions de marché. ».*

Cet article fait l'objet de positions divergentes.

- o Position de CANOPEA, de l'UVCW et de la FGTB

Ces organisations soutiennent le fait qu'un cadre légal soit prévu moyennant la prise en compte des remarques développées ci-après.

- o Position de l'UWE

L'UWE soutient le retrait de cet article sur base des remarques développées ci-après.

<sup>1</sup> 6,2 TWh/an de production éolienne d'électricité à l'horizon 2030 (soit un triplement de la production actuelle en 6 ans).

<sup>2</sup> Adoptée par le Gouvernement wallon le 25 octobre 2022.

<sup>3</sup> Adoptée par le Gouvernement wallon le 25 janvier 2024.

## Position de CANOPEA, de l'UVCW et de la FGTB

- Ces organisations soutiennent le fait qu'un cadre légal soit prévu pour assurer la participation citoyenne et communale aux projets éoliens. En effet, elle permet une meilleure acceptabilité des projets par les acteurs locaux et une démocratisation du marché de l'énergie. Cette possibilité d'ouverture à participation était déjà encadrée par le cadre de référence de 2013 et a déjà produit des effets puisqu'actuellement, les projets comportent en moyenne 14,5 % d'apports citoyens et communaux. Toutefois, à l'échelle du parc éolien actuel, la part de propriété des moyens de production des citoyens et des communes est en stagnation et reste marginale depuis 2013 avec respectivement 5 % et 1 % de part de propriété. L'amélioration concerne essentiellement les intercommunales, dont la part a évolué de 2 % en 2015 à 9 % en 2023.
- Sur la base des retours d'expérience du terrain, ces organisations demandent que l'article soit reformulé en tenant compte des remarques qui suivent.

### o Proposition concernant le nouvel alinéa 3

La référence aux 24,99 % est à mentionner dans les points 1° et 2° plutôt que dans le point 3°. En effet, à leurs yeux, ce seuil est important quand on aborde la partie sur la manifestation d'intérêts, qui doit s'ouvrir à 24,99 % pour les citoyens et les communes.

La proposition utilise les termes « *offres de participation* ». Cette terminologie n'est pas appropriée car elle véhicule l'idée « à prendre ou à laisser » et ne correspond dès lors pas aux échanges qui doivent s'engager en réalité entre le promoteur et les citoyens/pouvoirs locaux pour aboutir à une convention finalisée de participation. La terminologie « *proposition de participation* » leur semble plus adéquate comme conséquence de la négociation entre parties qui sera fonction des résultats de l'appel à manifestation d'intérêt.

« 1° un rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à participer **à concurrence de minimum 24,99%** au projet éolien émis à destination des citoyens ;

2° un rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à participer **à concurrence de minimum 24,99%** au projet éolien émis à destination des pouvoirs locaux ;

3° Les offres **propositions** de participation émises à destination **négociées avec** des pouvoirs locaux et des citoyens, **à concurrence de 24,99%** pour chacun des deux groupes **si l'appel à manifestation d'intérêt a reçu une réponse.** »

### o Décalage entre les appels à manifestation d'intérêt à participer au projet éolien émis à destination des citoyens et des pouvoirs locaux

La proposition prévoit deux appels à manifestation d'intérêt :

- (1) celui émis à destination des citoyens est organisé au plus tard lors de la RIP ;
- (2) celui émis à destination des pouvoirs locaux apparaît comme devoir déjà être clôturé à cette date puisque le texte prévoit qu'« *il est clôturé et présenté lors de la RIP* ».

Ce calendrier semble contre-productif dans le sens où la position de la commune apparaît alors comme tendancieuse lors de la RIP puisqu'en cas de manifestation d'intérêt, elle se positionne à ce moment en faveur du projet, avant même la RIP, cette position pouvant galvaniser les crispations d'opposants au projet.

En outre, le projet de texte n'indique pas dans quel délai avant la RIP le porteur de projet éolien devrait faire une proposition de participation à la commune pour lui laisser le temps nécessaire et raisonnable pour manifester son intérêt avant la RIP.

Dans une logique de transparence, les deux appels devraient être rendus publics simultanément pour les 2 catégories d'acteurs, au plus tard dans les publications légales qui doivent paraître 15 jours avant la date de la RIP, de manière à leur laisser le temps nécessaire pour manifester leur intérêt à entrer en négociation avec le promoteur.

Par ailleurs, un délai d'au moins 2 mois après la RIP devrait être donné aux citoyens et aux pouvoirs locaux pour répondre à l'appel dans la mesure où l'article R.41-4 du Livre Ier du Code de l'Environnement laisse un délai de 15 jours après la RIP pour se manifester. D'autant que le dépôt de permis unique pour ce type de projet intervient généralement un an au moins après la RIP.

o Concernant la réponse à l'appel

Pour les citoyens comme les pouvoirs locaux, la réponse à l'appel consiste en la déclaration du souhait d'entrer en négociation avec le promoteur en vue de participer au projet éolien, déclaration déjà assortie ou pas de modalités souhaitées.

o Concernant la gouvernance au niveau communal

- En accord avec la pratique actuelle, la réponse à l'appel consiste à un accord de la commune à entrer en négociation avec le promoteur en vue de participer au projet éolien ; elle ne constitue donc pas en un acte engageant la commune à ce stade. Les négociations ont pour objectif d'aboutir à un projet de convention à soumettre au conseil communal dans les 6 à 9 mois et ensuite à une convention finalisée soumise à une nouvelle ratification du conseil communal dans les 4 mois qui suivent.

- La proposition ne mentionne pas que le Collège communal est habilité à répondre à la manifestation d'intérêt pour la commune et à mener les négociations de sorte que la compétence revient au conseil communal avec pour corollaire des délais à prévoir de minimum 4 mois pour tout acte ou décision en rapport avec les règles de fonctionnement du conseil communal. Dès lors, une habilitation du Collège communal pour la manifestation d'intérêt et pour mener les négociations avec le promoteur doit être prévue légalement et intégrée soit dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, soit dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

- Par ailleurs, il convient de prévoir des dispositions relatives à la période de prudence pré-électorale afin de permettre aux communes de pouvoir continuer à manifester leur intérêt durant cette période et à entrer en négociation, afin que la commune ne perde pas l'occasion de participer à un projet éolien (cette occasion pouvant être unique au regard de l'exclusion mutuelle de ce type de projet sur un même territoire).

o Concernant les habilitations du Gouvernement

- L'arrêté définissant les diverses modalités doit être adopté rapidement de manière à rendre les modifications de l'article 83 applicables.

- Ces modalités doivent prévoir que les communes peuvent participer directement à un projet et pas uniquement via des intercommunales ou régies.

- Le rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt doit contenir des documents permettant au porteur de projet éolien d'établir qu'il a bien procédé à la publicité de l'ouverture à participation (publication dans la presse, courriels, accusé de réception de courriers...).

o Autres éléments

- Afin de renforcer la sécurité juridique, il est nécessaire d'établir les caractéristiques minimales essentielles de l'entité représentant les citoyens : elle doit être une entité juridique indépendante et autonome, être composée de minimum 80% de personnes physiques et la prise de décision doit se faire de manière démocratique et égalitaire.

- L'ouverture à la participation citoyenne et communale devrait permettre d'améliorer l'accès des communautés d'énergies renouvelables à la propriété des moyens de production renouvelables et à l'autonomie de gestion de ces moyens de production et de leurs produits.

- Les organisations demandent au Gouvernement d'ouvrir la réflexion du dispositif à d'autres énergies renouvelables en prenant en compte les spécificités de chaque technologie.

- Par ailleurs, les organisations demandent la désignation d'un Facilitateur éolien pour les communes, dont l'expertise pourra les épauler dans le cadre des négociations avec les promoteurs en vue d'une participation communale dans les projets éoliens.

## Position de l'UWE

- L'UWE soutient le retrait de l'article 5, qui inscrit par voie décrétable le principe d'ouverture aux participations. Si l'implication locale autour des projets éoliens est souhaitable et soutenue, l'inscription décrétable de celle-ci ne l'est absolument pas. Pour l'UWE, cette inscription :
  - o n'est pas nécessaire compte tenu de la récente adoption du cadre de référence éolien et des engagements de la Pax Eolienica.
    - Cette circulaire encourage une implication locale accrue dans les projets éoliens en organisant la manifestation d'intérêts autour de la réunion d'information publique. En parallèle, la Pax Eolienica II adoptée en octobre 2022 appelle à la mise sur pied d'un accompagnement spécifique des communes dans leur participation aux projets.
    - L'UWE estime que le cadre de référence lié à un processus d'accompagnement plus spécifique des communes est suffisant pour assurer une poursuite des partenariats et une intensification de la participation dans les projets éoliens. Pour rappel, suite à l'adoption du cadre de référence de 2013, la proportion de participation citoyenne et publique dans les parcs éoliens est passée de 6,9% en 2015 à 14,5% en 2023. Compte tenu de la durée moyenne entre le démarrage d'un parc éolien et sa construction qui est estimée à 7 ans, nous commençons seulement à voir les bénéfices de ce cadre de référence de 2013.
    - La récente actualisation de ce cadre de 2013 liée à un processus d'accompagnement plus spécifique des communes est pour l'UWE la combinaison largement suffisante pour pérenniser et accélérer l'ancrage local des projets.
  - o accroît l'insécurité juridique des projets éoliens, et freine le développement éolien wallon.
    - Le processus d'ouverture aux participations tel que prévu augmente de manière significative les possibilités futures de recours. Au-delà de certaines notions mal cadrées (ex. : comment définir si une offre est loyale?), l'UWE souligne la violation présumée de certains principes fondamentaux, mais aussi le boulevard laissé aux partenaires coopératifs ou publics pour l'introduction de recours à la justification qu'ils ne seraient pas les acteurs retenus dans le montage participatif.
    - Par ailleurs, les modalités envisagées en vue d'imposer et baliser légalement une procédure d'ouverture au capital des projets éoliens auraient pour conséquence immédiate de complexifier les procédures et de réduire l'attractivité du secteur par le côté potentiellement confiscatoire des investissements potentiels, sans atteindre l'objectif recherché d'une plus grande acceptabilité sociétale.
    - Rappelons également que cette réduction de l'attractivité de la production d'électricité d'origine éolienne s'avère dommageable également pour l'ensemble des consommateurs d'électricité, compte tenu de la compétitivité des prix de l'électricité issue de la filière éolienne en Wallonie.
  - o s'avère notamment anticonstitutionnelle, discriminatoire et contraire aux principes européens de libre circulation.

Pour l'UWE, cette disposition semble porter atteinte à l'exercice des droits fondamentaux suivants, ce qui pourrait être invoqué par les requérants des futurs recours contre les permis octroyés :

(i) le droit d'établissement et la libre circulation des capitaux (articles 49 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne): distinction de traitement entre les citoyens et investisseurs locaux d'une part, et les citoyens et investisseurs étrangers d'autre part ;

(ii) le droit d'association : afin d'obtenir un permis, les investisseurs éoliens seraient contraints d'émettre des offres « loyales » au public intéressé mais également de s'associer avec les personnes acceptant les termes de ces offres. Plus le nombre de personnes intéressées à participer au projet est faible, moins ces investisseurs auront de marge d'appréciation quant aux choix des personnes (physiques ou morales) avec qui ils devront s'associer pour la gestion pratique et financière de leur projet ;

(iii) la liberté de commerce et d'industrie (les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique) qui comprend la liberté de créer et d'organiser librement son entreprise. Or l'article 5 de la proposition impose une immixtion publique (et du public) importante dans la manière dont ces investisseurs concevront leur structure de financement (et de bénéfice) ;

(iv) le principe d'égalité et de non-discrimination (art. 10 et 11 de la Constitution) en ce que les investisseurs éoliens subissent une distinction de traitement dans leur jouissance des droits et libertés fondamentaux susvisés vis-à-vis des autres investisseurs du secteur de l'énergie renouvelable qui, bien que dans une situation comparable, n'ont pas à subir ce type d'immixtion.

- Au regard de ces éléments, l'UWE demande la suppression de l'article 5 et estime dès lors que la circulaire du 25/01/24 relative au nouveau cadre de référence éolien couplée à certaines mesures de la Pax Eolienica (accompagnement spécifique des communes) seraient des mesures suffisantes pour accompagner la poursuite d'un développement éolien coopératif de qualité, et ce sans mettre en péril la sécurité juridique des projets développés. A défaut, la Wallonie adopterait une mesure totalement contre-productive et négative face aux objectifs d'accélérer et de favoriser le développement renouvelable indispensables au respect des engagements gouvernementaux (PACE2030), ainsi que face à l'objectif même de la mesure, à savoir favoriser une meilleure implication locale.

### **2.3. Art. 6 de la proposition / Nouvel art. 86bis dans le décret « PE »**

---

#### **2.3.1. Planification des projets**

- La question de la planification des projets éoliens constitue un enjeu primordial du point de vue de l'acceptabilité sociale des projets.
- Cet article intègre une procédure spécifique pour les permis portant sur une ou plusieurs éoliennes afin de permettre aux fonctionnaires techniques et délégués de suspendre, pour une durée maximale de 6 mois, l'instruction d'une demande de permis potentiellement incompatible avec d'autres demandes en cours, afin d'instruire les dossiers en parallèle et partant d'autoriser le dossier le plus qualitatif.

Si les instances estiment qu'il faut mettre en place une procédure pour éviter le principe actuel du « premier arrivé, premier servi », en vue notamment de favoriser la cohérence des projets et la maximalisation de l'utilisation du potentiel venteux, il y a des divergences quant à l'outil à utiliser.

- o Position de CANOPEA, de l'UVCW, de la FWA et de la FGTB

Ces organisations estiment que cette procédure est une avancée.

- o Position de l'UWE

L'UWE estime que la procédure établie n'est pas le bon outil. En effet, la possibilité de suspension de procédure pourrait être de nature à accroître les délais d'octroi de permis en Wallonie et ainsi contrevenir aux exigences européennes d'accélération des procédures d'octroi de permis.

#### **2.3.2. Critères**

- Le commentaire de l'article précise ce qui suit : « *La grille de sélection est arrêtée par le Gouvernement en prenant comme critères principaux l'optimisation du productible et, en cas de productible comparable, le caractère participatif du projet.* »
- Pour que les projets s'inscrivent dans une concurrence saine, les instances estiment que les deux critères à privilégier sont l'optimisation du productible et la protection de l'environnement (telle que prévue dans le cadre de REPowerEU et à évaluer sur base des EIE).
- Par ailleurs, les instances demandent de définir un set de critères restreint et que la pondération de ceux-ci face l'objet d'une grande transparence.

#### 2.4. Art. 7, 2° de la proposition / Art. g2 du décret PE – Nouveau § 2bis

---

- Cet article vise la mise en place d'une concertation entre les fonctionnaires techniques et délégués, toutes les administrations qui doivent rendre un avis dans le cadre de la demande de permis concernée et les instances consultatives, avant la remise de leur avis.
- Les instances estiment qu'un avis consensuel des administrations et instances consultées est de nature à diminuer le nombre de recours. Toutefois, cette réunion de concertation présente les difficultés suivantes :
  - o Concernant l'avis des administrations  
Tel qu'il est rédigé, l'article implique que les administrations consultées ne peuvent rajouter à l'avis commun que des éléments non abordés lors de la réunion de concertation. Or, il se peut que l'avis commun soit partiel et que les administrations souhaitent reprendre dans leur avis des éléments qui ne font pas l'objet d'un consensus, mais qui ont été abordés lors de la concertation. Ces éléments doivent pouvoir être repris dans l'avis.
  - o Concernant la participation des Pôles Aménagement du territoire et Environnement (et celle du Pôle Energie dont la consultation est prévue dans le projet d'AGW « Réforme du PE » adopté en première lecture)
    - Aujourd'hui, le Pôle Environnement traite les demandes d'avis selon la procédure suivante :
      - réception du dossier ;
      - analyse du dossier par le Secrétariat et un membre, et rencontre généralement avec l'auteur de l'EIE et le demandeur (sur le terrain et/ou par visioconférence) ;
      - rédaction d'un projet d'avis ;
      - en séance, audition de l'auteur d'EIE (accompagné le cas échéant du demandeur) et construction de l'avis final sur base du projet d'avis, des auditions et des discussions.
    - Le texte en projet conduirait les instances à intégrer une étape supplémentaire, ce qui paraît impraticable.
    - Il y a donc lieu de revoir la disposition.