



AVIS A. 1173

**CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF A
L'IMPLANTATION D'EOLIENNES EN WALLONIE**

Adopté par le Bureau du CESW le 24 février 2014

1. SAISINE

Le 23 janvier 2014, le Ministre du Développement durable et de la Fonction publique en charge de l'Énergie, du Logement et de la Recherche Jean-Marc NOLLET et le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Mobilité, Philippe HENRY, ont sollicité l'avis du CESW sur l'avant-projet de décret relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie.

Le 5 février, Mme Natalis, du cabinet du Ministre Henry, M. Decrop du cabinet du Ministre Nollet et Maître Born du cabinet juridique HSP sont venus présenter ce projet devant le CWEDD et le CESW (commissions MAT, Énergie et CERA).

L'avis du Conseil est requis dans un délai de 35 jours.

2. EXPOSE DU DOSSIER

Dans la DPR, le Gouvernement wallon s'est engagé à tendre vers 20% de la consommation d'énergie finale provenant de sources renouvelables à l'horizon 2020, dont 8.000 GWh d'électricité renouvelable produite en Wallonie. Un objectif spécifique de 3.800 GWh a été fixé pour l'éolien on shore à cet horizon.

Le présent projet vise à encadrer le développement du grand éolien en Wallonie (mâts d'une puissance supérieure ou égale à 100kW) et de remédier à la situation actuelle du « premier arrivé, premier servi ».

L'avant-projet de décret définit un cadre juridique articulé en quatre parties :

i. Le Plan wallon de répartition du productible éolien

Ce plan a pour objet de fixer des objectifs de production d'électricité éolienne régionale. Il divise le territoire wallon en lots et définit un productible minimal d'électricité éolienne pour chacun d'eux. Il peut également comprendre une trajectoire annuelle pour atteindre l'objectif de 3.800 GWh en 2020 et déterminer un ordre de priorité pour le lancement des appels à candidats pour les différents lots, avec une priorité pour les lots avec la meilleure facilité de raccordement au réseau, pour ceux à proximité d'infrastructures structurantes, pour ceux où il reste une part importante du productible à développer.

Le premier Plan applicable pour une période de huit ans correspond à la cartographie éolienne qui a été soumise à enquête publique fin 2013 (divisant le territoire wallon en trente lots) et qui doit encore être approuvée par le Gouvernement.

ii. Les programmes éoliens et la procédure pour leur sélection et leur autorisation

Pour chaque lot défini dans le Plan, le Gouvernement doit sélectionner et autoriser des projets éoliens dans le cadre d'un appel à candidatures. Un programme éolien comprend l'ensemble des projets éoliens pour un lot. Un seul programme est autorisé par lot, et donc un seul candidat retenu par lot. Le décret définit une procédure unique et globale de demande, d'évaluation des incidences, de sélection et d'autorisation et ce par programme. L'autorisation obtenue par un programme vaut permis unique pour chacun des projets éoliens compris dans ce programme. Les législations actuelles d'urbanisme et de permis d'environnement, moyennant quelques adaptations, sont maintenues. Les travaux doivent

débuter dans les deux ans à dater de la décision (possibilité de proroger d'un an) et être terminés dans les cinq ans.

iii. La gestion foncière

Le candidat retenu pour son programme éolien doit disposer de droits fonciers.

Si les mâts doivent être implantés sur le domaine public, le candidat doit demander une convention domaniale auprès du/des propriétaire/s. En cas d'absence de réponse ou de refus, si le programme prévoit une participation citoyenne ou publique à plus de 25%, le Gouvernement peut établir une servitude légale d'utilité publique.

Si les mâts doivent être implantés sur le domaine privé, la signature d'une convention-type entre le candidat retenu et le/s propriétaire/s est prévue. En cas de refus ou d'absence de décision, si le programme prévoit une participation citoyenne ou publique à plus de 25%, le Gouvernement peut établir une servitude légale d'utilité publique en faveur du candidat retenu. Des indemnités au terme de la phase de construction et des redevances pendant la période d'exploitation sont prévues au profit du/des propriétaire/s, ainsi qu'une indemnité annuelle due aux exploitants agricoles en cas de surfaces rendues impropres pour l'agriculture ou l'élevage.

iv. Les mesures fiscales

Une taxe annuelle sur les éoliennes d'une puissance supérieure à 100kW d'un montant de 8.000 euros par mât est mise en place. Les communes ne pourront plus lever de nouvelles taxes communales sur les éoliennes. Cette interdiction est compensée par une dotation aux communes de 12.500 euros/an par éolienne soumise à la taxe et se situant sur leur territoire. Des dispositions particulières sont prévues pour les communes disposant déjà d'une taxe en leur octroyant une dotation supplémentaire égale à la différence entre le montant taxé et le montant de la dotation ordinaire.

3. AVIS

3.1 Considérations générales

Le Conseil salue positivement la volonté du Gouvernement wallon de réformer le système actuel d'attribution de parcs éoliens qui repose sur le principe du « premier arrivé, premier servi ». Toutefois, il émet des réserves sur le dispositif proposé dans cet avant-projet de décret. En effet, d'une part il s'interroge sur la praticabilité des procédures proposées et d'autre part il estime que de nombreux éléments présents dans l'avant-projet gagneraient à être clarifiés et précisés, notamment afin de minimiser les risques de recours.

L'avant-projet de décret prévoit la possibilité d'ouvrir un projet à une participation publique et citoyenne via une participation au capital. Le Conseil relève que cette ouverture soulève une série d'interrogations, notamment dans les cas suivants :

- A l'article 23, la recevabilité des dossiers et les engagements du demandeur à mener des négociations doivent être plus clairement détaillées. La méthodologie proposée n'est pas assez précise et est une porte ouverte à de multiples recours.
- A l'article 39, lorsque le droit de réaliser les travaux est périmé, le Gouvernement peut décider d'attribuer ce droit à un des candidats qui a déposé un dossier de demande d'autorisation déclaré complet et recevable. Qu'en est-il alors de la participation ? Quels sont les organismes participatifs retenus : ceux ayant un accord avec le premier candidat ou ceux ayant un accord avec celui retenu in fine ? De manière plus générale que les cas visés

par cet article, qu'en est-il de la participation au cas où un dossier est en compétition entre plusieurs demandeurs ? Et quel est le risque de recours de ceux qui ne seront pas retenus ?

- Aux articles 41 et 44, le Gouvernement peut demander à créer ou créer une servitude légale d'utilité publique en faveur du candidat retenu dont le programme atteste une participation financière effective de collectivités publiques ou de certains organismes publics à raison d'au moins 25.01 % du capital. Outre la remarque ci-dessus (obligation de moyens), le Conseil relève que cette disposition introduit une possible discrimination entre candidats privés et publics qui n'est pas acceptable.
- Sans plus de critères et d'information sur les moyens mis en œuvre, on en droit de douter de la capacité de citoyens à s'organiser, surtout dans des modalités concourant à l'intérêt public, qui semble être le motif de l'ouverture prévue. Les critères de création de la coopérative (ouverture, processus décisionnels, objet, affectation des bénéficiaires ...) et de soutien éventuel à celle-ci doivent être précisés.

L'ouverture du capital des projets aux coopératives citoyennes et aux communes devrait favoriser également leur acceptation citoyenne dès lors que cette participation s'intègre dans le cadre d'un projet de développement local. Toutefois la méthodologie proposée doit éviter d'introduire des risques de recours complémentaires.

Pour le Conseil, il est dès lors indispensable de clarifier la procédure d'ouverture en termes de droits et de responsabilités du promoteur et des acteurs associés au projet via cette participation.

Le CESW estime que l'avant-projet de décret contient de nombreuses obligations et charges nouvelles qui alourdissent les procédures et les coûts pour les promoteurs éoliens. Pour le Conseil, il faut veiller à ce que cela ne décourage certains candidats à remettre offre et au final n'handicape l'atteinte de l'objectif d'un productible de 3800 GWh en 2020.

Au vu des délais de mise en œuvre et pour éviter tout effet d'annonce qui entrainerait sans doute un effet d'emballement des demandes en cours, le Conseil demande que l'entrée en vigueur du décret soit assorti d'un délai suffisant pour permettre une transition en douceur entre le système actuel et le système futur.

3.2 Considérations particulières

Article 2

Le Collège est défini comme l'autorité chargée d'instruire les dossiers de demande d'autorisation et est composé du fonctionnaire délégué, du fonctionnaire technique et du fonctionnaire désigné par le Gouvernement pour les aspects énergétiques.

Le Conseil estime que le terme « Collège » est inapproprié. Par ailleurs, il souhaiterait avoir des éléments de clarification sur les compétences requises pour le fonctionnaire en charge des aspects énergétiques.

Article 12

Cet article précise que chaque lot délimité dans le Plan fait l'objet d'un appel à candidatures.

Le Conseil signale qu'aucune disposition n'est prévue pour le cas où personne n'y répond. Il estime que, si cette éventualité est peu probable, elle devrait toutefois être prévue dans l'avant-projet de décret (par exemple : soit en recommençant l'appel à l'identique, soit en lançant un nouvel appel avec un productible modifié pour le lot concerné).

Article 13

L'appel à candidatures sera accompagné d'un état des lieux urbanistique et environnemental. Le Conseil relève que l'avant-projet de décret ne précise ni l'autorité en charge de sa réalisation, ni la méthodologie utilisée, ni les délais. Il estime que la procédure d'élaboration de cet état des lieux devrait être précisée.

Article 14

Cet article prévoit que l'appel à candidatures contiendra la date limite de réception des dossiers de demande d'autorisation.

Le Conseil demande que ce délai soit défini en tenant compte de la complexité de la procédure visant l'attribution d'un programme éolien pouvant contenir plusieurs projets éoliens.

Article 18

La procédure proposée prévoit que pour chaque projet éolien d'un programme une étude d'incidences soit réalisée conformément aux dispositions du Livre 1er du Code de l'environnement. Pour certains programmes, cette disposition conduira à la réalisation concomitante de nombreuses études d'incidences.

Le Conseil estime que cette multiplication d'études aura des répercussions sur l'ensemble des acteurs impliqués ensuite dans l'examen des dossiers et la remise d'avis (conseils consultatifs, autorités communales, citoyens...).

Article 23

Le Conseil estime que certains éléments figurant dans cet article doivent être précisés :

- Les dossiers relatifs à des programmes éoliens qui ne permettent pas d'atteindre le productible minimal de référence du lot concerné tel que fixé dans le cahier des prescriptions sont déclarés irrecevables (7°). Que se passe-t-il si l'étude d'incidences sur l'environnement démontre que le productible fixé par le Gouvernement wallon pour un programme n'est pas atteignable compte tenu des contraintes locales ? Le Conseil estime qu'il devrait être précisé : « *à moins que les études techniques ne prouvent l'impossibilité de la tâche* ».
- Les dossiers relatifs à des programmes éoliens qui ne contiennent pas un engagement à ouvrir leurs projets éoliens à la participation financière sont déclarés irrecevables (9°). Que se passe-t-il si cette ouverture du capital n'aboutit pas malgré les démarches entreprises ? Le Conseil estime que les modalités de cette disposition devraient être modulées.

Article 31

Le Conseil souhaite avoir des éclaircissements sur la disposition suivante :

« A la demande d'une des autorités ou administrations consultées, celles-ci se concertent au moins une fois afin d'harmoniser leur point de vue sur le projet. Le Gouvernement peut arrêter les modalités de concertation. »

Article 33 § 1^{er}

Le Conseil note que l'avant-projet de décret ne précise que la pondération des critères urbanistiques et environnementaux. La pondération des autres critères sera décidée ultérieurement par le Gouvernement et sera spécifiée dans le cahier des prescriptions.

Le CESW souligne qu'il aurait été préférable de fixer un ordre de grandeur pour la pondération de chaque critère qui ensuite pourrait être affiné afin de prendre en compte les spécificités particulières à chacun des lots.

Article 33 §3

L'autorisation d'un programme éolien peut être assortie de mesures visant à compenser les dommages causés à l'environnement.

Le Conseil demande que les modalités de compensation soient définies par des critères précis.

Le Conseil demande également que soit précisé dans le décret le fait que les compensations écologiques ne peuvent avoir pour effet de supprimer le caractère agricole des parcelles retenues et, qu'après la fin du contrat, les obligations contractuelles ne deviennent pas des obligations légales, sous prétexte d'une destruction volontaire d'éléments de la biodiversité, au sens de la Loi sur la Conservation de la Nature et du CWATUPE.

Le Conseil regrette que le niveau de soutien nécessaire au productible n'ait pas été associé aux critères de sélection de l'appel à candidatures (impact du surcoût sociétal).

Article 39

Cet article prévoit que lorsque le droit de réaliser les travaux est périmé, le Gouvernement peut décider d'attribuer ce droit à un des candidats qui a déposé un dossier de demande d'autorisation déclaré complet et recevable.

Pour le Conseil, cela signifie que le nouveau candidat choisi devra mettre en œuvre le projet défini par un autre candidat. S'il soutient un dispositif visant à ne pas retarder plus avant le développement d'un programme éolien, il s'interroge toutefois sur le choix de cette procédure, sur sa faisabilité ainsi que sur ses conséquences tant juridiques que financières.

Le Conseil souligne également qu'aucune disposition n'est prévue pour le cas où aucun autre candidat n'accepte de reprendre le projet.

Article 44

Le CESW relève que cet article ne contient aucune disposition relative à la remise en état du site, alors que cela est prévu à l'article 42 §3 dans le cas d'un terrain appartenant au domaine public.

Art 47 et suivants

Le Conseil préconise de revoir l'annexe 8 et son annexe de sorte que le contrat de superficie intègre également les droits et devoirs du superficiaire envers le locataire.

Articles 53 à 58

L'avant-projet de décret instaure une taxe annuelle sur les éoliennes dont la puissance est supérieure à 100 kW, interdit aux communes de lever une taxe sur les éoliennes et abroge celles existantes.

Le Conseil estime que cet instrument permettra de simplifier et d'uniformiser la taxation sur l'éolien en Wallonie. Toutefois, le Conseil s'interroge sur la charge financière que cela fera peser sur les promoteurs, sur la rentabilité des projets et au final sur leur attractivité pour les entreprises. Le Conseil demande les raisons qui ont amené à privilégier l'instauration d'une taxe plutôt que d'une redevance. Pour rappel, une redevance est déductible à l'impôt des sociétés et non une taxe régionale. Le surcoût qui en découle est de 50 %. Par ailleurs, l'arrêt de la Cour Constitutionnelle auquel il est fait référence dans l'exposé des motifs concerne la mise en place d'une redevance en Région de Bruxelles-Capitale et non d'une taxe.

Une réflexion devrait être menée sur l'opportunité de moduler cette taxe :

- en fonction du type d'éolienne (modulation selon la puissance) ;
- afin d'éviter les incohérences avec d'autres politiques, notamment la démarche volontaire dans le cadre des accords de branche (réalisation d'études de recours au renouvelable) ou les compensations alternatives.

Pour le Conseil, le libellé de l'article 58 devrait être revu : si cette nouvelle taxation régionale abroge de fait les taxes communales existantes, une reformulation est nécessaire car un décret ne peut abroger par une formule générale un règlement communal existant. Le Conseil insiste pour que cette abrogation de fait ne puisse être contournée.

Annexe 2

Le Conseil remarque que les zones de gisement ne sont pas reprises parmi les zones d'exclusion figurant à l'annexe 2. Il demande qu'elles y soient intégrées afin de ne pas risquer d'impacter négativement le développement de certaines zones d'extraction.

Cellule d'avis en développement durable

Le CESW demande si cet avant-projet de décret a été soumis à la Cellule d'avis en développement durable instituée au sein du SPW et dont le rôle est de promouvoir la prise en compte du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques.

* * * * *