

Nos réf. : CRAT/14/AV.116  
BB

Le 27 février 2014

## **Avis de la CRAT relatif à l'avant-projet de décret relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie**

### **1. INTRODUCTION**

- Le 16 janvier 2014, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie.
- Le Gouvernement a chargé les Ministres ayant la politique de l'énergie et l'aménagement du territoire dans leurs attributions de requérir l'avis de la CRAT.
- Par son courrier reçu le 24 janvier 2014, le Ministre de l'aménagement du territoire, Philippe HENRY, a sollicité l'avis de la CRAT sur ledit texte dans un délai de 35 jours.
- Suite à un exposé du dossier par Mesdames HANSEL et NATALIS, attachées au Cabinet des Ministres J-M. NOLLET et P-H. HENRY, accompagnées de Monsieur C-H. BORN, conseiller juridique, la section « Aménagement normatif » s'est réunie les 11 et 25 février 2014 afin de préparer le projet d'avis.
- Le présent avis a été approuvé par le Bureau de la CRAT du 27 février 2014.

En préambule, la CRAT prend acte du choix du Gouvernement de recréer un dispositif séparé des procédures existantes relatives au permis d'environnement et au permis d'urbanisme, via une procédure « sui generis » (marché public – recours Conseil d'Etat – justice de paix ...). Elle s'interroge sur le fait que l'option de préserver ce dispositif dans les procédures existantes n'a pas été retenue.

A la lecture de l'avant-projet de décret, la CRAT émet des interrogations et commentaires qui sont à l'origine des différentes considérations générales et spécifiques émises ci-dessous.

## **2. CONSIDERATIONS GENERALES**

La CRAT accueille favorablement la volonté du Gouvernement wallon de réformer le système actuel d'implantation d'éoliennes en Wallonie qui repose sur le principe du « premier arrivé, premier servi ». Néanmoins, elle émet des réserves sur le dispositif proposé dans cet avant-projet de décret. En effet, elle relève principalement la lourdeur et la longueur des procédures proposées qui auront pour effet de ne pas atteindre les objectifs escomptés en matière de régulation du développement éolien en Wallonie à l'horizon 2020. Elle estime également que de nombreux éléments présents dans l'avant-projet gagneraient à être clarifiés et précisés (critères de sélection et pondération - priorisation des lots – impact financier de l'adaptation du réseau – état des lieux ...).

A la lecture de l'exposé des motifs, la CRAT regrette que le Gouvernement wallon mise sur une part importante de la production d'énergie renouvelable via la production éolienne sans donner d'informations précises sur le développement des autres filières d'énergie renouvelable au regard de la Directive européenne 2009/28/CE. Par ailleurs, la CRAT regrette que le projet de décret ne justifie pas l'objectif de 3.800 GWh à atteindre d'ici 2020.

## **3. CONSIDERATIONS PARTICULIERES**

Dans un souci de simplification administrative et de bonne compréhension des procédures développées dans cet avant-projet de décret, la CRAT insiste sur la nécessité d'une harmonisation des délais prévus dans cet avant-projet ceux des autres polices administratives (ex : CWATUPE, Décret « Permis d'environnement »). La CRAT signale qu'il existe également des incohérences entre certains délais prévus dans l'avant-projet de décret et les délais repris dans le commentaire des articles (ex : à l'article 13, le délai donné aux communes pour remettre leur avis : 30 jours dans le décret et 60 jours dans le commentaire des articles).

La CRAT insiste pour que l'avant-projet de décret fasse clairement référence à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et donc aux modalités d'information des Régions voisines sur des projets de plans ou des demandes de permis.

### **3.1. Titre 1 – Dispositions générales et définitions**

---

#### Article 1 §2

La CRAT relève que le Gouvernement wallon attribue un objectif de durabilité à la production électrique d'origine éolienne. Elle estime que l'avant-projet de décret n'est pas clair sur la manière dont vont être pris en considération les trois piliers du développement durable.

Elle relève par ailleurs que cette notion de développement durable n'est pas reprise dans l'ensemble de l'avant-projet de décret.

Au dernier alinéa de cet article, la CRAT estime que la notion d'utilité publique n'est pas clairement définie et devrait être complétée par le contenu de l'article 3 qui précise le type d'éoliennes concernées par le décret.

#### Article 2

La CRAT relève que certaines notions, telles que « superficière » ou « zones dites à risques », ne sont pas définies dans cet article. Elle propose donc de compléter cet article et émet des interrogations sur certaines définitions déjà reprises, soit :

10° : Elle estime que la définition du terme « éolienne » est restrictive par le fait qu'elle risque de ne pas prendre en compte les évolutions technologiques en matière d'éolienne.

12° : Elle attire l'attention sur l'interprétation large de la notion de « propriétaire », telle que définie à cet article. La CRAT s'interroge en effet sur la pertinence d'élargir son champ d'application notamment au « droit d'usage » et au « droit d'habitation ».

13° : La CRAT s'interroge sur les raisons d'intégrer les éoliennes isolées dans la définition du « projet éolien », ce qui aura pour effet que l'implantation d'une éolienne isolée devra être soumise aux dispositions du présent décret. Cette disposition ne va dès lors pas dans le sens d'une simplification administrative.

Après attribution d'un lot, la CRAT s'interroge également sur les possibilités d'implanter une éolienne qui répond au prescrit de l'article 3.

15° : La CRAT relève une certaine confusion dans l'utilisation de la notion de « Collège ». Dans les autres polices administratives, cette notion est assimilée au Collège communal. La CRAT propose dès lors de modifier cet intitulé afin d'éviter toute confusion.

#### Article 3

La CRAT propose d'intégrer le prescrit de cet article dans le dernier alinéa de l'article 1 pour les raisons reprises ci-dessus ainsi que pour une meilleure lisibilité.

## 3.2. Titre 2 – Plan wallon de répartition du productible éolien

---

### **Chapitre 1 - Principe**

#### Article 4

La CRAT prend acte que le projet de carte positive de référence traduisant le cadre actualisé, associée à un productible minimal par lot permettant de développer le grand éolien à concurrence d'un objectif de 3800 GWh à l'horizon 2020, approuvé en première lecture par le Gouvernement wallon le 11 juillet 2013, n'a pas été élaboré selon la procédure proposée aux articles 6 et suivants de cet avant-projet de décret.

La CRAT souhaite rappeler son avis défavorable du 14 novembre 2013 sur le projet de « *carte positive de référence traduisant le cadre actualisé, associée à un productible minimal par lot permettant de développer le grand éolien à concurrence d'un objectif de 3800 GWh à l'horizon 2020* ».

Dans cet avis, la CRAT soutient la volonté de développer les énergies alternatives en Wallonie, et notamment l'énergie éolienne, moyennant toutefois (ce qui n'est pas encore le cas) l'établissement d'un cadre clair et la mise en place d'outils appropriés dans un objectif de développement pérenne de l'éolien et de sécurité juridique.

Bien que ces trois outils soient présentés, la CRAT souhaite à nouveau souligner un manque de précision et des incohérences dans la méthodologie et la chronologie utilisée pour fixer un cadre de développement de l'éolien en Wallonie.

La CRAT s'étonne enfin que la carte reprise à l'annexe 1 de cet avant-projet de décret ne donne aucune indication sur le productible minimal à atteindre par lot au regard d'une division par lots qui a valeur réglementaire.

### **Chapitre 2 – Contenu et effets**

#### Article 5 §1<sup>er</sup>

A l'alinéa 3 de cet article, la CRAT s'interroge sur le caractère réglementaire de la division par lot et sur ses impacts éventuels sur le bon aménagement du territoire wallon. La CRAT estime que le caractère réglementaire des limites de lots pourrait, par exemple, avoir pour effet de limiter l'extension d'un parc éolien situé en bordure d'un lot, et donc d'optimiser le potentiel éolien d'un site, pour la simple raison que l'extension serait prévue sur le lot voisin.

Dans cet article, comme dans l'ensemble de l'avant-projet de décret, la CRAT relève qu'il y est fait une distinction entre les lots comportant les autoroutes et les autres lots. La CRAT propose d'élargir la première catégorie aux lots comportant également des voiries reprises dans le réseau structurant principal du projet de Schéma de développement de l'espace régional.

### **Chapitre 3 – Procédure d'élaboration**

#### Article 6 §2

La CRAT propose de compléter le point 2° en y intégrant les éoliennes refusées ou en procédure de recours.

Au point 2° a), la CRAT suggère d'analyser « *les éoliennes existantes au sein des lots* » vu que le Plan porte sur l'ensemble du territoire wallon.

De plus, la CRAT s'interroge sur le fait que le Gouvernement wallon peut encore préciser ou compléter le contenu de l'annexe 2 établissant les zones d'exclusion alors que le productible est établi. La CRAT souhaite également que l'annexe 2 reprenne les zones potentielles de gisement carrier. Elle s'interroge également sur la non prise en considération des périmètres d'intérêt paysager.

La CRAT s'interroge enfin sur la valeur indicative de l'annexe 6 à laquelle le décret fait explicitement référence.

#### Article 7

La CRAT s'interroge sur le fait que le plan ne fasse pas l'objet d'une séance d'information préalable du public. La CRAT s'interroge également sur le respect du principe de « standstill » et de la Convention d'Aarhus relative à la participation citoyenne.

#### Article 8

La CRAT relève une discordance de délai entre l'avant-projet et le commentaire de l'article.

#### Article 9

Au premier alinéa, il serait utile de remplacer le renvoi à l'article 9 par un renvoi à l'article 7.

La CRAT s'étonne de la formulation du dernier alinéa qui prévoit que « *Le Gouvernement ne doit pas tenir compte de l'avis* ». Dans un souci d'harmonisation avec les autres polices administratives, la CRAT recommande de dire que « *l'avis est réputé favorable* ».

#### Article 11

Au §2, la CRAT souligne qu'il serait utile que l'avant-projet de décret définisse clairement ce qu'on entend par « modification mineure ».

Au §3, la CRAT estime que les conditions d'abrogation du Plan sont réduites à sa réalisation et suggère que le Gouvernement puisse l'abroger dans d'autres circonstances, tel que son caractère obsolète.

La rédaction de ce chapitre présente une certaine confusion dans son écriture : « *le Gouvernement peut* » ou « *le Gouvernement abroge* » ?

### **3.3. Titre 3 – Procédure de sélection et d'autorisation des programmes éoliens**

---

#### **Chapitre 1 – Dispositions générales**

##### Article 12 §4 alinéa 2

La CRAT estime que la manière dont cet alinéa est libellé et le commentaire de l'article ne sont pas clairs car ils ne permettent pas de comprendre si la décision, portant sur le programme, équivaut à un seul permis unique pour l'ensemble des parcs du lot, ou équivaut à plusieurs permis délivrés par parc éolien au sein du lot considéré. La CRAT propose donc de clarifier la portée de la décision.

##### Article 13

Le §2 prévoit une consultation des communes sur le cahier provisoire des prescriptions et sur l'état des lieux urbanistique et environnemental. La CRAT propose que l'avant-projet précise si c'est le Collège communal ou le Conseil communal qui sera chargé de remettre l'avis.

Elle s'interroge également sur la valeur juridique exacte de ces documents et sur la manière dont ils seront élaborés et financés, et par qui.

Au §5, la CRAT attire aussi l'attention sur la nécessité de corriger le renvoi à un point 3° de l'article 18 car ce point n'existe pas.

#### **Chapitre 2 – Publicité, contenu et dépôt des dossiers de demande d'autorisation**

##### Article 14

La CRAT relève une discrimination positive quant au premier appel portant exclusivement sur des lots traversés par une ou plusieurs autoroutes. Elle s'interroge sur le fait que la mesure ne soit pas reprise pour le réseau structurant ou les voies rapides.

La CRAT s'interroge sur les conséquences de l'absence de candidat suite à un appel à candidature pour un lot. Elle 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).

Concernant la publicité des appels à candidature, la CRAT propose de prévoir clairement une publication au Moniteur belge. De plus, elle ne comprend pas les motivations qui sous-tendent l'absence de publicité européenne pour les lots dont le productible minimal de référence est de maximum 25 GWh par an et le seuil proposé.

### Article 17

La CRAT estime que le volume important de renseignements à joindre au dossier de demande d'autorisation risque d'alourdir la procédure et ne va pas dans le sens d'une simplification administrative.

De plus, la CRAT s'interroge sur la pertinence de certains renseignements à fournir et constate que cette liste est un mélange d'informations portant sur les marchés publics et sur l'aménagement du territoire.

Au point 8°, la CRAT s'interroge également sur l'utilisation de la notion de « titulaire du droit réel » alors que l'avant-projet de décret donne une définition, en son article 2, de la notion de « propriétaire ». La CRAT recommande l'utilisation de cette dernière notion, sous réserve de la remarque émise ci-dessus sur cet article 2, 12°.

Au point 10°, la CRAT s'interroge sur la motivation réelle du dispositif et de ses conséquences sur le déploiement éolien en Wallonie.

### Article 18

La CRAT s'interroge sur les délais qui seront donnés aux candidats pour le dépôt de leur dossier au vu des impositions du dossier relatives aux études d'incidences.

La CRAT relève que la procédure aura des effets sur la capacité des bureaux d'études d'incidences à mener une étude d'incidences lourde sur l'ensemble des projets repris au programme.

## **Chapitre 3 – Instruction des dossiers**

A la lecture des premiers articles de ce chapitre, la CRAT relève qu'il existe une certaine confusion entre les critères de complétude et les critères de recevabilité. La CRAT propose d'adapter le texte en conséquence.

### Article 23

Au point 5°, la CRAT suggère d'assouplir la règle de l'irrecevabilité concernant les réserves. Notamment, ces réserves peuvent parfois s'expliquer pour des raisons de fournitures ou d'évolutions technologiques.

La CRAT propose de préciser le point 7° en complétant la phrase de la manière suivante : « *à moins que les études techniques ne prouvent l'impossibilité d'atteindre ce productible minimal* ». La CRAT estime en effet qu'un programme éolien pour lequel l'étude d'incidences sur l'environnement démontre que le productible minimal fixé par le Gouvernement wallon n'est pas atteignable compte tenu des contraintes locales, ne doit pas d'office être considéré comme irrecevable.

De plus, la CRAT propose que l'avant-projet de décret prévoie, dans la procédure d'attribution des lots, les cas où l'ouverture du capital, prévue au point 9°, n'aboutit pas malgré les démarches entreprises.

## Article 28

La CRAT s'interroge sur la recevabilité du dossier de demande d'autorisation et la poursuite de la procédure au regard des articles 23 et 25.

Elle relève une certaine confusion entre demande « complète » et « recevable » dans le texte.

## Article 31

Le §1<sup>er</sup> prévoit la consultation des instances sans toutefois préciser clairement la portée de leurs avis. Faut-il comprendre que ces instances remettent un avis sur chaque projet éolien individuellement, sur le programme éolien ? Ont-elles également pour mission d'établir un classement des programmes ?

La CRAT relève également que le processus mis en place va induire une surcharge de travail non négligeable pour les instances consultées. Elles vont en effet être consultées sur plusieurs programmes composés de plusieurs projets éoliens pour un lot déterminé. Elle estime qu'il sera difficile de remettre des avis circonstanciés dans les délais impartis.

De plus, la CRAT 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. »*. Elle s'interroge en effet sur l'utilité d'une telle démarche.

## **Chapitre 4 – La décision**

### Article 33

La CRAT propose de compléter l'alinéa 1 du §1<sup>er</sup> en ajoutant que le Gouvernement sélectionne et autorise le programme éolien sur base du rapport de synthèse global rédigé par le « Collège ».

Afin de clarifier l'alinéa 2 du §1<sup>er</sup>, la CRAT propose de le compléter de la manière suivante : *« Le Gouvernement décide, pour chaque lot, de la pondération des critères »*.

Au §3, la CRAT est défavorable au fait que l'avant-projet de décret étende les notions de conditions et de charges d'urbanisme, visant à compenser les dommages causés à l'environnement, sans clarifier et objectiver les conditions de fixation de ces charges et le principe de proportionnalité à respecter.

La CRAT tient à rappeler que, pour de nombreuses demandes de permis unique déposées ces dernières années pour des projets de parcs éoliens, elle a constaté que les mesures de compensation biologique imposées sont disproportionnées par rapport aux incidences sur la faune et la flore relevées dans l'étude d'incidences. Elle rappelle également que ces mesures compensatoires sont susceptibles de porter préjudice à l'activité agricole actuelle et future. Une clarification est donc indispensable.



La CRAT insiste également pour qu'un accord contractuel entre l'exploitant d'un projet éolien et le propriétaire et le locataire des parcelles concernées par ces compensations soit signé préalablement à leur mise en œuvre.

La CRAT souhaite un éclairage sur la manière de pondérer les critères repris dans le cahier des prescriptions pour chaque lot.

## **Chapitre 5 – Notification de la décision**

### Article 36

La CRAT s'interroge sur la légalité de la disposition réglant le recours en suspension.

La CRAT regrette l'absence de possibilité de recours en première instance, telle que prévue actuellement pour les demandes de permis unique et s'interroge sur le respect des principes d'égalité et de non discrimination quant à ce point.

## **Chapitre 6 – Péremption des autorisations**

### 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. La CRAT comprend que le nouveau candidat choisi devra mettre en œuvre le programme défini par un autre candidat.

La CRAT émet quelques interrogations sur la mise en œuvre de ce dispositif visant à ne pas retarder le développement d'un programme éolien :

- Quelles sont les modalités de cession de l'autorisation, du droit de propriété ou d'occupation, des droits intellectuels sur les données du dossier et des conventions de participation financières reprises à l'article 17, 10° ?
- Quels sont les critères utilisés pour sélectionner le nouveau candidat ?
- Que se passe-t-il lorsqu'aucun autre candidat n'accepte de reprendre le projet ?
- Quelle est la légalité de la transmission d'un permis périmé ?
- Qu'en est-il de la participation de 25% dans le capital ?

### **3.4. Titre 4 – Gestion foncière**

---

## **Chapitre 1 – Conventions existantes**

### Article 40

Afin de respecter le principe d'égalité mentionné dans le commentaire des articles et afin qu'elle corresponde au libellé de l'article 47 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, la CRAT suggère de finir la phrase comme suit :  
*« ...sans préjudice de l'indemnisation des titulaires de ces droits, à charge du demandeur ».*

## **Chapitre 2 – Droits et obligations du candidat retenu sur le domaine public de personnes morales de droit public**

### Article 42 §3

La CRAT s'interroge sur la manière dont la remise en état des lieux, le démontage de toutes les installations et le paiement des indemnités et redevances seront organisés pour les cas où le candidat est défaillant.

## **Chapitre 3 – Droits et obligations du candidat retenu sur le domaine privé de personnes morales de droit public ou sur des propriétés privées**

### Article 44

La CRAT constate que la remise en état des lieux et le démontage de toutes les installations pour des projets situés sur le domaine privé ne sont pas organisés alors qu'ils le sont pour les projets situés sur le domaine public (article 42 §3). La CRAT ne comprend pas cette différence de traitement et demande que l'état des lieux et le démontage soient prévus pour les installations de l'ensemble des projets éoliens en Wallonie.

Tant dans cet article que dans l'article 42, la CRAT estime qu'il manque un dispositif permettant de palier la défaillance éventuelle du candidat quant à la remise en état.

### Article 46

La CRAT constate que la disposition ne respecte pas les modalités de la loi à laquelle elle se réfère.

## **Chapitre 4 – Indemnités et redevance**

La CRAT attire l'attention sur le fait que le paiement d'une redevance et d'une indemnité payée au propriétaire, à rétrocéder au locataire, risque d'entraîner une double taxation de ces montants comme revenu professionnel et immobilier. L'avant-projet de décret devrait dès lors prévoir la rétribution directe à chacun des bénéficiaires.

La CRAT regrette que les articles 48 à 52 n'établissent pas une distinction claire entre les surfaces qui sont soustraites à l'activité agricole pour une longue durée et les autres surfaces. Cette distinction a en effet un impact sur les paiements des indemnités et redevances, et leur répartition. Elle demande dès lors que l'ensemble de ces procédures soient revues et motivées, y compris l'annexe 8.

### **3.5. Titre 5 – Mesures budgétaires**

La CRAT estime que l'avant-projet de décret contient de nombreuses obligations qui feront peser une charge importante sur les promoteurs éoliens. Elle craint

qu'au final cela décourage certains candidats à remettre offre et handicape l'atteinte de l'objectif d'un productible de 3800 GWh à l'horizon 2020.

La CRAT s'étonne que les charges nouvelles prévues par cet avant-projet de décret proviennent notamment d'une taxation sur des installations par ailleurs subsidiées via le mécanisme des certificats verts.

La CRAT s'interroge sur le décalage entre le montant taxé par mat (8.000 euros) et le montant de la dotation annuelle libre d'affectation de 12.500 euros à destination des communes concernées.

En termes d'aménagement du territoire, le décret se voulant d'utilité publique, la CRAT s'interroge également sur la rétribution financière des communes sur lesquelles les éoliennes sont localisées.

La CRAT s'interroge sur le choix d'une taxe plutôt qu'une redevance. En outre, celle-ci devrait être proportionnelle à la puissance installée plutôt que de 8.000 euros par mât quelle qu'en soit la puissance.

#### Article 58

La CRAT estime que cette disposition est anticonstitutionnelle par le fait que la compétence de limitation du pouvoir fiscal des communes est réservé au pouvoir fédéral.

### **3.6. Titre 6 – Dispositions modificatives, transitoires et finales**

#### Article 63

La CRAT s'interroge sur la date d'entrée en vigueur du présent décret.

### **3.7. Sur les annexes**

La CRAT s'interroge sur l'usage d'annexes à valeur indicative dans un décret à valeur normative.

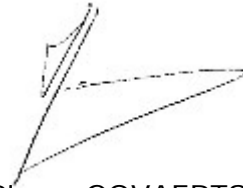
La CRAT estime, à la lecture de l'annexe 2, que l'ensemble des critères d'exclusion du cadre de référence n'y sont pas intégralement repris dans la liste des contraintes d'exclusion. Par exemple :

- Les périmètres d'intérêt paysager,
- les zones tampons le long des infrastructures routières,
- les zones potentielles de gisement carrier.

La CRAT recommande donc de vérifier que l'ensemble des critères du cadre de référence ont bien été pris en compte pour définir les zones favorables. Elle attire l'attention sur le fait que l'intégration des critères qui n'auraient pas encore été pris en compte auront très probablement une incidence sur la délimitation des zones favorables et donc sur le productible des lots. En effet, si l'ensemble des critères du cadre de référence n'ont pas été pris en compte dans la méthodologie pour définir la carte positive, cela signifie très clairement que les zones d'exclusion ont été réduites et que dès lors, le productible est surestimé.

Au point d) de cette annexe 2, la CRAT propose de remplacer le terme « étude d'incidences » par « rapport sur les incidences environnementales » car il s'agit de la terminologie utilisée pour l'évaluation environnementale d'un plan.

Pour la CRAT,



Pierre GOVAERTS,  
Président