



# DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN - LA QUESTION DE L'IMPLANTATION

## AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE DU 9 NOVEMBRE 2021



Thibault CEDER,  
Conseiller expert



Marianne DUQUESNE,  
Conseillère experte

Le lecteur trouvera ci-après l'avis du CA de l'UVCW concernant la question de l'implantation dans le développement éolien wallon. Le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a en effet remis un avis d'initiative aux Ministres Willy Borsus et Philippe Henry concernant le développement éolien. Un avis qui vise à alimenter les réflexions en cours en Wallonie sur le sujet, en précisant quelques balises souhaitables au niveau communal.

### I. CONTEXTE

#### 1. Les objectifs wallons

Selon la Déclaration politique régionale (DPR) qui anticipait les conclusions des discussions au niveau européen, la Wallonie « vise la neutralité carbone au plus tard en 2050, avec une étape intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 55 % par rapport à 1990 d'ici 2030 » « (...) Le Gouvernement soutiendra, notamment en adaptant la Pax Eolienica, le déploiement concerté des éoliennes sur terre, à l'échelle régionale, en impliquant les pouvoirs locaux et les riverains, en particulier au travers de la participation citoyenne dans les projets, en veillant à la qualité de vie des riverains, en améliorant la sécurité juridique, en accélérant les procédures, en utilisant les technologies les plus performantes, en préservant la biodiversité et en veillant à l'intégration paysagère. Des

discussions seront relancées avec les autorités fédérales pour limiter au maximum les contraintes d'implantation liées aux activités militaires ».

Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020 a relevé les objectifs climatiques de l'Union européenne à une réduction de minimum 55 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 et à une part d'au moins 32 % des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale d'ici à 2030, en vue d'atteindre l'objectif de neutralité climatique en 2050.

Pour contribuer à atteindre l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050, la Commission européenne présente aujourd'hui la stratégie de l'UE sur les énergies renouvelables en mer. Celle-ci propose de porter la capacité de production éolienne en mer de l'Europe de 12 GW actuellement à au moins 60 GW d'ici à 2030 et à 300 GW d'ici à 2050. Sur la même période, la Commission entend compléter cette augmentation de capacité par 40 GW provenant de l'énergie océanique et d'autres technologies émergentes telles que l'énergie éolienne flottante et l'énergie solaire flottante.

Le Plan wallon Énergie-Climat 2030 (PWEC 2030), approuvé par le Gouvernement wallon le 28 novembre 2019<sup>1</sup>, fixe les objectifs renouvelables de la Wallonie à l'horizon 2030 : « En intégrant les nouvelles mesures relatives au développement de l'énergie renouvelable, la Wallonie envisage d'atteindre de

<sup>1</sup> Contribution de la Wallonie au Plan national Énergie-Climat 2030 (PNEC 2030) à remettre dans le cadre du règlement Gouvernance, approuvé le 28/11/2019, p. 189-193 (<https://energie.wallonie.be/fr/la-contribution-wallonne-au-plan-national-energie-climat-2030.html?IDC=6238&IDD=127763>).



*l'ordre de 27,5 TWh de production d'énergie renouvelable, soit 23,5 % de la consommation finale brute estimée à 2030. (...) La part d'électricité renouvelable dans la consommation finale brute d'électricité atteint 37%. Les filières les plus contributives sont l'éolien onshore et le photovoltaïque, avec respectivement 46 % (4.600 GWh) et 33 % (3.300 GWh) du total des GWh produits. L'hydraulique reste stable avec 4% de la production. La biomasse cogénérée intervient pour 16 % de la production. L'atteinte de ces objectifs nécessite d'augmenter les capacités installées dans chaque filière. Plus particulièrement, il sera nécessaire d'installer 1.136 MW entre 2020 et 2030 pour l'éolien, et 2.228 MW pour le photovoltaïque ».*

L'objectif de production d'électricité renouvelable en territoire wallon en 2030 s'élève donc à 10.081 GWh (dont 4.600 GWh produits par l'éolien onshore) et correspond à 37% de la consommation finale brute d'électricité.

Les 1.136 MW de puissance éolienne à installer entre 2020 et 2030 correspondent à 378 nouvelles éoliennes de 3 MW.

Une mise à jour des objectifs wallons d'énergie renouvelable et de leur déclinaison par filière sera nécessaire à la suite de l'adoption des nouveaux objectifs européens fin 2020.

## 2. État des lieux de l'éolien en Wallonie

L'Observatoire de l'éolien<sup>2</sup> fournit les chiffres du secteur éolien en Belgique. Ainsi, en 2020, le parc éolien belge sur terre représente plus de 2.491 MW répartis entre la Wallonie (1.098 MW - 458 éoliennes) et la Flandre (1.393 MW - 580 éoliennes). En mer, le parc offshore belge atteint

une puissance installée de 2.254 MW (521 éoliennes). En Belgique, sur base de notre mix électrique, chaque nouvelle éolienne terrestre (3 MW) permet d'économiser 1.368 tonnes de CO<sub>2</sub> par an, soit l'équivalent de 7.121.052 km parcourus en voiture.

La production annuelle des éoliennes onshore installées en Wallonie s'élève à 2.130 GWh en 2019 et à 2.450 GWh en 2020.

L'atteinte des objectifs wallons (plus de 370 éoliennes à installer entre 2020 et 2030) se heurte cependant à l'augmentation des recours au Conseil d'État contre les permis délivrés. Ainsi, selon la Fédération des énergies renouvelables (EDORA)<sup>3</sup>, en 2020, seuls 24 mâts éoliens (totalisant 70 MW) ont été érigés en Wallonie, soit un recul de 45% par rapport à 2019. Dans le même temps, 460 MW de permis éoliens octroyés restent bloqués par les recours en cours en Conseil d'État (soit 146 éoliennes rassemblées en 30 projets).

## 3. Historique du dossier éolien

Au début de la législature 2009-2014, le Gouvernement wallon a décidé d'actualiser le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie datant de 2002. Le but était de mieux répondre aux enjeux et de permettre un développement éolien équilibré sur l'ensemble du territoire wallon, en prenant en compte l'accroissement du nombre de projets et leurs interactions, les engagements pris par la Wallonie en matière de protection de l'environnement et du paysage, la demande croissante des citoyens et des

<sup>2</sup> <https://energiecommune.be/statistique/observatoire-eolien/>.

<sup>3</sup> [https://www.edora.org/wp-content/uploads/2021/01/Communique-de-presse\\_EDORA\\_nouvelle-crise-en-vue-pour-le-secteur-eolien-wallon.pdf](https://www.edora.org/wp-content/uploads/2021/01/Communique-de-presse_EDORA_nouvelle-crise-en-vue-pour-le-secteur-eolien-wallon.pdf).

pouvoirs locaux à être impliqués dans les projets, ainsi que l'évolution de la technologie éolienne. Dans ce cadre, l'UVCW a participé à une vaste consultation des acteurs au premier semestre 2010.

Lors de sa séance du 22 décembre 2011, le Gouvernement wallon a fixé à 4.500 GWh la contribution de l'éolien onshore en territoire wallon à la production de 8.000 GWh d'électricité renouvelable en Wallonie à l'horizon 2020. Ceci conduisait à tripler le nombre de mâts alors en place. La mise en œuvre de l'objectif fixé pour l'éolien reposait sur une politique échelonnée dans le temps s'articulant autour de trois outils : un cadre de référence actualisé déterminant les critères à respecter pour l'implantation d'éoliennes de plus 100 KW, une cartographie positive des zones de développement éolien associée à un productible minimum par lot et un décret éolien devant organiser un mécanisme combinant la reconnaissance de l'intérêt public de l'implantation d'éoliennes et des appels à projets.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a remis, en avril 2012, un avis sur le dossier éolien demandant principalement : une réelle consultation et une concertation active avec les communes pour l'élaboration de la cartographie positive et la décision d'autoriser un projet ; un retour financier pour les communes vu l'impact des projets éoliens sur le territoire, dans le respect absolu de l'autonomie communale, ainsi que des mécanismes d'aide à l'investissement ; l'adaptation de la législation relative aux régies communales autonomes<sup>4</sup> pour permettre aux communes d'être partie prenante dans les projets éoliens au travers d'un outil adéquat ; une modulation davantage circonstanciée de la norme de bruit ; la réalisation d'un suivi médical des populations exposées aux éoliennes afin d'objectiver la polémique sur les nuisances et risques subis en matière de santé publique, les communes étant désarmées face à cet argument brandi par les opposants aux éoliennes.

Le cadre de référence et la cartographie positive provisoire ont été adoptés par le Gouvernement wallon le 21 février 2013. Dans la foulée, mi-avril 2013, les ministres wallons respectivement en charge de l'aménagement du territoire et de l'énergie ont organisé des séances d'information dans chaque province wallonne à destination des communes. L'UVCW a assisté à l'ensemble de ces séances et a collationné les préoccupations des pouvoirs locaux, qui ont ensuite été relayées par courrier au Gouvernement wallon fin mai 2013. Les principales revendications pointées par les communes étaient : la demande unanime de documents et informations plus précis pour l'enquête publique ; une inquiétude manifeste quant au rôle que les communes joueront en matière de développement éolien ; les retombées financières pour les communes.

<sup>4</sup> En particulier, l'ajout de la production d'électricité aux activités permises par les RCA (la fourniture et la distribution d'électricité étant autorisées). Cette demande n'a pas été rencontrée.

À la suite de ce courrier, plusieurs rencontres ont eu lieu entre les cabinets ministériels concernés et l'UVCW, au cours desquelles le processus décisionnel du futur décret éolien, la fiscalité locale, l'implication des communes dans les projets éoliens et l'organisation de l'enquête publique ont été évoqués. La ferme volonté affichée par les ministres de ne pas donner, à une ou plusieurs communes concernées, une possibilité de blocage pur et simple ou de diminution drastique des projets (mettant à mal l'atteinte des objectifs régionaux) a conduit le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie à rendre un avis début juillet 2013 sur le rôle des communes dans le dispositif éolien envisagé (cadre, cartographie, décret), réclamant que la place des communes s'articule au minimum autour d'une participation active des communes dans le processus décisionnel et du maintien de l'autonomie communale en matière fiscale.

Le cadre de référence a été modifié par décision du Gouvernement wallon le 11 juillet 2013, revoyant à 3.800 GW la contribution de l'éolien onshore en territoire wallon à la production de 8.000 GWh d'électricité renouvelable en Wallonie à l'horizon 2020.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a rendu un avis sur le décret éolien début mars 2014<sup>5</sup>. Ce décret n'a finalement pas été adopté, rendant la cartographie positive caduque.

Le cadre de référence éolien de 2013 reste le document de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie.

Le 28 septembre 2017, le Parlement wallon a adopté la résolution climat comprenant la disposition : « 2.8. de conclure une *pax eolienica* en vue d'apaiser le secteur et de renforcer l'acceptabilité des éoliennes par les riverains, notamment en renforçant la prévisibilité juridique des projets et en encourageant la participation publique et citoyenne dans les projets d'installations ; ».

Le 28 février 2019, le Gouvernement wallon a identifié 15 mesures<sup>6</sup> pour favoriser le développement de la filière éolienne en vue de la conclusion d'une *pax eolienica*.

Le 17 juin 2021, le Gouvernement wallon a décidé de relancer la *pax eolienica* et d'instituer une task force en vue d'adapter l'initiative née sous la précédente législature. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a interrogé le ministre du Climat et de l'Énergie afin de pouvoir intégrer le Comité de pilotage de cette task force.

<sup>5</sup> Voir Implantations éoliennes - Avant-projet de décret : l'avis de l'UVCW - <https://www.uvcw.be/energie/actus/art-988>.

<sup>6</sup> Les 15 mesures sont détaillées dans le communiqué du Gouvernement wallon : <https://gouvernement.wallonie.be/home/presse/publications/pax-eolienica--avancees-concretes-publicationfull.html>.

## II. CADRE LÉGAL

La mise en œuvre d'un projet éolien impose le respect d'un nombre conséquent de contraintes tant au niveau de la localisation et de l'implantation (potentiel venteux, plan de secteur, paysage, voirie, etc.) qu'au niveau de l'exploitation (le bruit, les effets stroboscopiques, les chiroptères et l'avi-faune, la sécurité aérienne, la participation citoyenne, etc.).

Comme évoqué, l'objectif n'est pas ici d'appréhender l'ensemble des questions qui découlent de ces projets mais de se focaliser, dans un premier temps du moins, sur les questions d'implantation et de localisation, la partie sans doute la plus visible et sujette à crispation dans les récents projets.

Sur ce point, deux textes essentiels sont à prendre en considération : le Code du développement territorial (CoDT) et le Cadre de référence (CDR).

Au niveau du CoDT, il convient tout d'abord de citer le Schéma de développement du territoire (SDT) adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019 et qui définit la stratégie territoriale pour la Wallonie. Il comporte quelques éléments intéressants au sujet des éoliennes :

- ✓ d'une part, après avoir constaté que « *Le développement des parcs éoliens est tributaire de leur acceptation par les riverains. Bien que la législation privilégie leur localisation à proximité des principaux réseaux de communication et des zones d'activité économique, ils restent mal acceptés lorsqu'ils sont proches de zones d'habitat* » et rappelé que « *l'inscription de la Wallonie dans la transition énergétique répond à un enjeu majeur d'anticipation des conséquences des changements climatiques, de lutte contre le réchauffement climatique, de protection de la biodiversité et de la santé* », il préconise d' « *Augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix de production* ». Dans ce cadre, « *l'ensemble du territoire est mis à contribution afin de participer à la production du mix énergétique renouvelable et durable. L'espace occupé par les infrastructures de communication est valorisé en y installant des équipements de production d'énergie renouvelable* ». Exécuter les projets du plan *pax eolienica* est une des mesures de mise en œuvre<sup>7</sup>.
- ✓ d'autre part, il prévoit que « *Les incidences paysagères des équipements et des infrastructures de communication et de transport (parcs éoliens, châteaux d'eau, stations d'épuration, lignes et postes électriques, antennes GSM, canalisations, routes, parcs d'activités, etc.) sont minimisées en privilégiant le regroupement des infrastructures* ».<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Objectif, AM5 - Anticiper et muter - Assurer l'accès à l'énergie à tous en s'inscrivant dans la transition énergétique.

<sup>8</sup> Objectif, PV2 - Préserver et valoriser - Valoriser les patrimoines naturels, culturels et paysagers et les préserver des pressions directes et indirectes de l'urbanisation.

Il est cependant acquis que le présent SDT n'entrera pas en vigueur en l'état. Un processus révisé est annoncé pour 2022. Les présents objectifs pourraient donc être adaptés, complétés ou modifiés.

En parallèle, pour contribuer aux objectifs de production d'énergies recouvrables de la Région, le CoDT a modifié les prescriptions générales du plan de secteur pour rendre l'implantation d'éoliennes possible, moyennant condition, en zone agricole<sup>9</sup>, zone forestière<sup>10</sup> et en zone d'activité économique<sup>11</sup> au plan de secteur. En dehors de ces zones, l'implantation est possible au travers du système dérogeatoire<sup>12</sup>.

Tous les projets (de grands) éoliens - qui nous intéressent plus spécialement au travers de la présente note - sont soumis à permis unique et à étude des incidences sur l'environnement. Ils relèvent de la compétence du fonctionnaire technique et délégué.

En 2013, le Gouvernement wallon a établi un « cadre de référence » (CDR) fixant les règles à respecter pour l'implantation du grand éolien (plus de 100 kW) sur le territoire wallon. Les principes décrits dans le CDR concernent principalement la distance vis-à-vis de l'habitat, la protection de la biodiversité et l'intégration des éoliennes dans le paysage afin de préserver le cadre et la qualité de vie. Concrètement, le CDR contient des critères qui :

- ✓ clarifient les zones d'exclusion ;
- ✓ fixent une distance minimale à l'habitat ;
- ✓ définissent une norme de bruit ;
- ✓ donnent des lignes directrices pour la composition et la localisation des parcs éoliens en tenant compte des lignes de force du paysage, en limitant l'éparpillement des éoliennes et en encourageant leur localisation à proximité des infrastructures structurantes (réseaux routier, ferroviaire et électrique à haute tension) ;
- ✓ établissent des règles relatives à la prise en compte de la covisibilité entre parcs ;
- ✓ précisent le protocole d'évaluation des incidences sur la biodiversité ;

<sup>9</sup> Il faut que le mât de l'éolienne soit situé à une distance maximale de 1.500 m de l'axe des principales infrastructures de communication ou d'une zone d'activité économique et que les éoliennes ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone.

<sup>10</sup> Il faut que l'éolienne : soit à une distance maximale de 750 mètres de l'axe des principales infrastructures de communication ; ne mette pas en cause de manière irréversible la destination de la zone ; soit en dehors du périmètre d'un site reconnu en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et soit en dehors d'un peuplement de feuillus au sens du Code forestier.

<sup>11</sup> Une zone d'activité économique peut également comporter une ou plusieurs éoliennes pour autant qu'elles ne compromettent pas le développement de la zone existante.

<sup>12</sup> D.IV.11 : le permis relatif aux constructions et équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général peut être accordé en dérogeant au plan de secteur.



- ✓ visent à une exploitation optimale du gisement éolien par un dimensionnement optimisé et une comparaison des performances des différentes machines ;
- ✓ imposent aux développeurs éoliens d'ouvrir la participation au projet aux communes et coopératives citoyennes, si la demande leur en est faite ;
- ✓ intègrent des recommandations relatives aux retombées socio-économiques régionales dans l'étude d'incidences sur l'environnement.

De nombreux utilisateurs sont actuellement d'avis que les principes énoncés au sein du CDR méritent une évaluation et une adaptation aux réalités actuelles. Rares sont en effet les projets qui respectent encore aujourd'hui l'ensemble de ces balises (pour exemple, l'obligation de « regroupement » et de projet constitué d'au moins 5 éoliennes).

### III. CONSTATS

Le développement éolien en Wallonie se caractérise par le principe du « premier arrivé, premier servi ». Une analyse au cas par cas des projets est réalisée, sans vision globale et prospective du territoire et de ses contraintes. Cette absence de vision stratégique emporte diverses conséquences, toutes en défaveur d'une politique durable en la matière (manque de cohérence, sous-utilisation du potentiel venteux, incompatibilité entre projets, concentration de projets sur certains territoires, manque de concordance avec le réseau électrique existant, effritement des balises fixées par le CDR, etc.). Elle attise par ailleurs les crispations des citoyens et riverains, renforce l'effet NIMBY et accroît les oppositions (et les recours qui en découlent) contre les projets.

La richesse de notre territoire, autant que la rareté de son potentiel, devraient pourtant conduire à une nécessaire optimisation concertée des ressources.

### IV. LES OUTILS DE GESTION

Les outils permettant aux communes de gérer (et tenter de maîtriser) proactivement le développement éolien sur leur territoire sont relativement limités. Les outils les plus courants émanent du CoDT, comme le Schéma de développement communal (SDC). En dehors de ce cadre, d'autres outils ont cependant vu le jour, au travers des parcs naturels ou de politiques foncières actives notamment.

Les communes peuvent définir une stratégie pour leur territoire au travers du Schéma du développement communal (SDC). En se basant sur l'analyse contextuelle - qui comporte notamment les principaux enjeux territoriaux, les perspectives et les besoins en termes énergétiques ou environnementaux, ainsi que les potentialités et les contraintes du territoire - la commune définit les objectifs à atteindre et

les principes de mise en œuvre. Les éoliennes peuvent faire partie intégrante de cette réflexion. Dans ce cadre, l'optique la plus intéressante vise à créer une « cartographie positive », destinée à localiser le potentiel éolien au niveau communal, précisée le cas échéant par des principes de mise en œuvre. Pour exemple, le SDC d'Iltre, tend à : « Assurer la conservation et la valorisation du patrimoine paysager et bâti. Préserver et renforcer la qualité du cadre de vie communal, et assurer le confort des résidents et des visiteurs ». À court et moyen terme, la commune entend « Limiter la dispersion des parcs éoliens en leur réservant les possibilités dans des endroits adéquats. L'implantation d'éoliennes est encouragée le long de l'E19 ». La commune définit aussi des périmètres de zones potentielles à l'implantation d'éoliennes sur le territoire communal qui « se localise dans un périmètre à l'est de la commune le long de l'E19. Cette zone n'est actuellement pas définie précisément. La commune définit ce périmètre afin d'éviter toute dispersion de projets éoliens sur la commune. L'implantation d'un parc éolien devra faire, le cas échéant, l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement qui identifiera la localisation exacte du projet et la possibilité d'implantation de celui-ci notamment dans le respect du futur cadastre des Vents ».

Le Schéma d'orientation local et le Guide communal d'urbanisme peuvent, plus ou moins directement, s'intéresser à la question de l'éolien mais apparaissent moins pertinents pour une gestion active sur l'ensemble du territoire communal.

Notons l'existence du Schéma de développement pluricommunal (SDPC) qui permet à plusieurs communes de s'associer pour adopter ensemble une stratégie territoriale, qui pourrait, à l'instar du SDC, porter sur le développement éolien. Cet outil n'a pas encore été mis en œuvre. À l'instar du SDC, au vu de l'approche globale et transversale qu'il impose, cet outil ne peut être envisagé pour une gestion focalisée uniquement sur les questions liées à l'éolien.

Nous l'avons vu, l'autorisation relative à la création d'une éolienne relève de la compétence des fonctionnaires délégué et technique. La commune ne dispose donc pas d'un levier direct sur les projets éoliens à ce niveau. Elle peut cependant remettre un avis circonstancié, dans le cadre de cette procédure, qui devra être pris en considération par les fonctionnaires régionaux. Ils restent par ailleurs tenus de respecter les objectifs du schéma communal, s'il existe.

À côté des outils découlant du CoDT, il nous paraît intéressant de signaler l'existence d'autres pratiques comme cette ligne de conduite édictée par les parcs naturels<sup>13</sup>. Ces derniers considèrent qu'« une ligne de conduite pour un éolien respectueux des valeurs du développement durable semblait une évidence à lancer après la multiplication de demandes d'implantation de parcs éoliens ».

<sup>13</sup> *Le Développement des Parcs éoliens sur le territoire du Parc naturel des Plaines de l'Escaut Pour un éolien respectueux des valeurs du développement durable - [http://plainesdelescaut.be/wikipnpe/files/LeDeveloppementDesParcsEoliensSurLeTerr\\_fichier\\_caap\\_outil-eolien\\_maj\\_septembre-2021.pdf](http://plainesdelescaut.be/wikipnpe/files/LeDeveloppementDesParcsEoliensSurLeTerr_fichier_caap_outil-eolien_maj_septembre-2021.pdf).*



« La multiplication de nouveaux projets a imposé la création d'un outil d'analyse. Car les risques de mitage du territoire et de l'omniprésence de paysages énergétiques deviennent problématiques pour un Parc naturel, dont une des missions est la préservation de la qualité de ses paysages, mais aussi celle de la biodiversité ». L'objectif principal de cette ligne de conduite est double. D'une part, « afficher la volonté de dialogue, de transparence et d'information auprès des citoyens et entre les parties impliquées dans tout le processus du développement éolien : le développeur, le bureau d'étude, les communes, les instances de décision et le Parc naturel » et, d'autre part, « créer une aide à la décision par le souci d'obtenir une étude d'incidences la plus complète possible et la plus en phase avec les caractéristiques locales. En ce sens, les principes du Cadre de référence wallon de 2013 sont affinés pour répondre aux enjeux de territoire. Ces principes concernent les éléments suivants : la définition des lignes de force du paysage, le type de configuration du parc, la co-visibilité et l'inter-distance entre parcs, l'effet d'encercllement de l'habitat, l'impact sur la biodiversité et la participation citoyenne ».

En complément de cette approche supralocale, il est intéressant de relayer également une pratique mise en place par plusieurs communes (citons, pour exemple, Tellin ou Houffalize). Il s'agit de la cession au plus offrant de droit de construction d'éoliennes sur des parcelles appartenant à l'autorité communale (et ses partenaires, le cas échéant). L'objectif est de maîtriser et de cadrer le développement de projets éoliens, en affichant certaines préférences de localisation liées à la maîtrise foncière. Pour les terrains sélectionnés et biens localisés, elle permet une approche respectueuse des objectifs communaux (paysage, intégrations aux sites bâtis ou non, infrastructures, etc.), tout en assurant la cohérence des projets et un intéressement financier non négligeable. Elle permet également une approche collaborative ente autorités publiques et communes limitrophes.

Le citoyen peut également être associé. Pour exemple, l'appel d'offre de la commune d'Houffalize prévoit que la commune « soutient l'initiative de développement de projets d'énergie éolienne sur le territoire et collabore avec la commune de Gouvy et le CPAS de Bruges, propriétaires de nombreuses parcelles boisées en forêt de la Cedrogne. Les zones « Mabompré » et « Les Tailles-bois de Cedrogne » sont proposées pour le développement de projets dans un tel cadre. Dans ce contexte, les droits de construction peuvent être obtenus pour une période de 30 ans à compter de l'obtention du permis unique pour la construction des éoliennes ».

Cette pratique permet également de fixer des conditions sur la taille du projet et son implantation. « Le nombre d'éoliennes à installer par le promoteur candidat doit être réaliste et conforme à la réglementation en vigueur en matière d'aménagement du territoire, avec un maximum de 10 mâts au nord de Houffalize et 8 mâts au sud de Houffalize ». « Le cadre de référence wallon actuel est d'application. En sus des recommandations du cadre de référence précité, le promoteur candidat à l'implantation de tout projet sur le territoire communal de Houffalize devra :

- ✓ respecter les recommandations générales préconisées par le Parc Naturel des Deux Ourthes (PNDO), à l'exception du point 2.2 de l'article 2 des recommandations générales du PNDO (voir ci-dessous) ;
- ✓ respecter une distance minimale de 1000 mètres par rapport à toute zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural ou par rapport à toute habitation isolée légale existante, quelle que soit l'orientation par rapport aux vents dominants. Toutefois, sur accord du propriétaire et des éventuels locataires de ces maisons isolées, cette distance pourra être ramenée à quatre fois la hauteur de l'éolienne ou des éoliennes concernées ».



Enfin, n'oublions pas la faculté offerte aux villes et communes de participer directement aux projets éoliens. Cette participation - et l'implication qui en découle - peut prendre différentes formes, allant de l'intervention la plus minime à l'investissement le plus important, selon les ressources financières et humaines dont elles disposent et selon leur volonté de s'investir ou non dans de tels projets. Les différents modes de participation sont détaillés dans une note disponible sur notre site internet<sup>14</sup>. Cela vise, notamment, dans les implications fortes<sup>15</sup> : la création d'une régie communale<sup>16</sup>, la création d'une association de projet, la création d'une intercommunale, la création ou la participation à une société exploitante, l'exploitation d'une éolienne directement par la commune via cession d'une éolienne, l'exploitation d'une éolienne via convention entre communes. Ces différents modes de participation peuvent influencer, plus ou moins directement, les questions d'implantation et d'intégration du projet sur le territoire.

## V. PROPOSITIONS

L'Union des Villes et Communes de Wallonie estime indispensable de mener une réflexion territoriale prospective d'un développement éolien raisonné et soutenable en Wallonie. Les perspectives devraient être cadrées au niveau

régional mais opérationnalisées et planifiées par les villes et communes dans une concertation accrue entre territoires et avec la population.

Il importe, pour ce faire - et dans un premier temps - d'actualiser le cadre de référence éolien adopté en 2013, en se basant notamment sur l'expérience acquise ces 8 dernières années. Bien qu'indispensable et contraignant, ce cadre doit permettre la souplesse nécessaire à la rencontre des données non-objectivables, comme les questions liées au paysage et aux spécificités territoriales. Une approche intégrée - au travers d'un document regroupant l'ensemble des outils, principes et contraintes applicables aux éoliennes - mériterait d'être envisagée.

En complément, une réflexion doit être menée sur la concrétisation d'outils de planification et de gestion du développement éolien. Alimenté notamment par les zones d'exclusion et contraintes définies au niveau régional (au travers du CRD notamment), et complété le cas échéant par les réalités et spécificités locales, cet outil doit permettre d'élaborer un cadre de développement intégré susceptible de favoriser la cohérence des projets, la maximalisation de l'utilisation du potentiel venteux et l'intégration soutenable du paysage. Une telle démarche doit permettre de traiter en amont les arbitrages entre projets concurrents ou complémentaires.

Si un outil adapté et adopté à l'échelle communale paraît pertinent en ce qu'il permet d'appréhender globalement le territoire tout en respectant l'autonomie communale et l'ancrage territorial, une réflexion particulière doit être menée pour inciter les villes et communes à appréhender ensemble, pour un territoire plus large, le développement éolien. Cette approche collaborative doit notamment permettre une vision globalisante des contraintes paysagères, tout en limitant la potentielle concurrence et les frustrations qui peuvent en découler.

Il faut cependant constater qu'à l'heure actuelle, aucun outil ne permet d'appréhender concrètement et rapidement cette question. Si le SDC peut s'envisager, l'ampleur et la diversité des objectifs qu'il brasse ne permet pas de répondre adéquatement et justement aux enjeux du développement éolien. Un outil ad hoc, spécifiquement dédié au développement éolien, dont l'adoption peut être pluri-communale, pourrait être ambitionné. En toute hypothèse, à l'instar d'autres outils existants, une concertation étroite avec la population, les communes limitrophes et, le cas échéant, les autres acteurs directement concernés comme les Parcs naturels, doit être opérée. Une concertation accrue avec les territoires limitrophes à la Wallonie doit également être engagée. Cette concertation doit permettre d'accompagner la mise en œuvre des parcs éoliens afin d'optimiser leur implantation et d'aborder l'ensemble des contraintes liées à leur développement.

<sup>14</sup> M. Lambert, *L'implication des communes dans le développement de projets éoliens, limites et opportunités*, UVCW, 2018, [https://www.uvcw.be/no\\_index/articles-pdf/download/1567.pdf](https://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/download/1567.pdf).

<sup>15</sup> Les implications faibles visent notamment : l'établissement d'une taxe ou d'une redevance, l'indemnisation pour préjudice paysager, la contribution volontaire, etc.

<sup>16</sup> Rappelons toutefois nos attentes à ce sujet : « en vertu de l'article L1231-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), le recours à la création d'une régie communale autonome est réservé à un nombre déterminé d'activités, desquelles l'activité de production d'électricité est actuellement exclue. La création d'une telle régie ne semble dès lors pas pouvoir être envisagée à l'heure actuelle. Cette impossibilité de recourir au mécanisme de la régie communale autonome est particulièrement regrettable, d'autant que la création d'une telle régie avec prise de participation dans une filiale (article L1231-8, par. 2 du CDLD) serait la formule juridique « idéale » permettant à la commune d'assurer un partenariat avec le secteur privé voire avec la société civile ».



La possibilité d'activer, sur la base de cet outil, différents leviers fonciers destinés à la concrétisation de projets de développement éolien sur le territoire concerné, à l'instar de ce qui se pratique déjà au sein de certaines communes, pourrait également être envisagé. Il importe en effet que le développement de projets éoliens ne soit pas régulé par l'accès au foncier mais bien au regard des stratégies territoriales poursuivies.

La participation des communes au sein des projets éoliens doit être confirmée et accentuée<sup>17</sup>. La latitude actuelle, qui permet différents stades d'implication, apparaît pertinente en ce qu'elle prend en compte les spécificités du projet ou du territoire. Elle doit également être maintenue. Une aide favorisant l'expertise communale et visant à développer l'équilibre des négociations pourrait également être mise en place.

En parallèle, une réflexion plus spécifique doit être menée sur le devenir des parcs existants, leurs éventuelles extensions (et la cohérence globale qui les sous-tend) et la nécessaire optimisation des *repowering* qui vont commencer à s'opérer sur le territoire wallon.

Enfin, la question de la mixité énergétique doit être posée sans tabou. De nombreuses communes ne pourront participer activement à la rencontre des objectifs énergétiques wallons au travers du seul développement éolien. D'autres sources énergétiques, (champs photovoltaïques<sup>18</sup>, biomasse, etc.) pourraient parfois être préférées pour remplacer ou compléter l'énergie éolienne, tant pour des raisons de potentiel venteux territorial que de son éventuelle acceptation paysagère ou au sein de la population. La porte doit rester ouverte aux alternatives. Il importe cependant, au préalable, que le Gouvernement wallon se positionne sur un cadre clair et pérenne en la matière, en prenant en compte le développement de l'éolien offshore, pour permettre aux communes d'avancer sereinement et déployer utilement leur potentiel en matière d'objectif énergétique.

Dès le mois prochain, et pour plusieurs numéros, le *Mouvement communal* s'attardera au sujet du développement éolien en donnant la parole aux villes et communes. Dossier à suivre...

<sup>17</sup> À ce sujet, rappelons nos attentes de voir les régies communales autonomes devenir compétentes pour les activités de production d'électricité (v. supra note 16).

<sup>18</sup> Pour autant que la localisation soit adaptée aux spécificités locales et qu'ils ne mordent pas sur les zones urbanisables pertinentes au développement territorial communal, ni sur les surfaces agricoles.

**NGI**  
Nationaal  
Geografisch  
Instituut

**IGN**  
Institut  
Géographique  
National

**MUNICIPALIA**  
Le Salon des Mandataires

**21 & 22 Avril 2022**  
Données et services géographiques  
Partenaire fédéral pour vos applications  
Intégrateur et geobroker

**geo.be**

**WWW.ngi.be**  
**Stand: 3E40**  
sales@ngi.be - Tél.: 02/629.82.82

© NGI-IGN