

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

AVIS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

1. CONTEXTE

Au début de la présente législature, le Gouvernement wallon a décidé d'actualiser le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie datant de 2002. Le but est de mieux répondre aux enjeux actuels et de permettre un développement éolien équilibré sur l'ensemble du territoire wallon, en prenant en compte notamment 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 (ratification de la Convention de Florence, ...), la demande croissante des citoyens et des pouvoirs locaux à être impliqués dans les projets ainsi que l'évolution de la technologie éolienne.

Le Gouvernement wallon a fixé à 3 800 GWh la contribution de l'éolien *on shore* wallon à la production de 8 000 GWh de production d'électricité renouvelable en Wallonie à l'horizon 2020.

Un cadre de référence actualisé déterminant les critères à respecter pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie a été adopté en 2013. Il a actuellement valeur indicative.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a remis, en avril 2012, un avis sur le dossier éolien. Les éléments principaux de cet avis comprenaient les éléments suivants :

- ***une réelle consultation et une concertation active avec les communes***, garantes du bon aménagement local, ***pour l'élaboration de la cartographie positive*** (désormais dénommée le Plan wallon de répartition du productible éolien) ***et la décision d'autoriser un projet***. L'avis conforme du conseil communal (ou des conseils concernés) devrait être demandé par la Région préalablement à sa décision sur le projet au vu de l'impact urbanistique d'une éolienne. La Wallonie ne peut s'arroger le monopole de définir où seront implantées les éoliennes ;
- ***un retour financier pour les communes*** compte tenu de l'impact des projets éoliens sur le territoire. Dans ce cadre, nous revendiquons le maintien absolu de l'autonomie communale. Par ailleurs, pour que les communes qui le souhaitent puissent participer à un projet éolien, des mécanismes d'aide à l'investissement doivent, d'une part, être mis en place et le marché de revente des permis doit, d'autre part, être assaini ;
- ***l'adaptation de la législation relative aux régies communales autonomes*** 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, par une instance faisant autorité, afin ***d'objectiver la polémique sur les nuisances et risques subis en matière de santé publique***, les communes étant actuellement désarmées par rapport à cet argument régulièrement brandi par les opposants aux éoliennes.

Par ailleurs, suite à l'adoption du cadre de référence et de la cartographie positive début 2013, les Ministres Philippe Henry et Jean-Marc Nolle, en charge respectivement de l'aménagement du

territoire et de l'énergie, ont organisé cinq séances d'information à travers la Wallonie du 15 au 19 avril 2013¹. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a été invitée à en assurer la présidence et a dès lors assisté à l'ensemble de ces séances, et ce afin de collationner et de transmettre aux Ministres en charge les préoccupations des communes et de s'assurer que les questions posées par nos membres trouvent réponses dans le cadre de la suite du processus. **Un courrier rassemblant les principales préoccupations des pouvoirs locaux a été envoyé au Gouvernement wallon le 22 mai 2013.**

Les principales revendications pointées par les communes étaient :

- la demande unanime de **documents et informations plus précis** pour l'enquête publique. L'échelle des cartes est ainsi jugée beaucoup trop petite pour pouvoir remettre un avis tenant compte des particularités locales ;
- une inquiétude manifeste quant au **rôle que les communes joueront demain en matière de développement éolien**, inquiétude confortée, pour d'aucuns, par la manière dont les avis des pouvoirs locaux, qu'ils soient négatifs (mais similaires à ceux des fonctionnaires techniques ou délégués) ou simplement conditionnels, ont été pris en compte dans le cadre des demandes de permis pour l'implantation d'éoliennes ;
- les **retombées financières** pour les communes.

2. RESUME DE LA PROPOSITION

La présente proposition a pour objet la mise en place d'un instrument légal visant à optimiser, simplifier et rendre plus transparente l'implantation des éoliennes en Wallonie, de manière à atteindre le productible fixé de 3 800 GWh en 2020 en implantant les éoliennes sur les sites les mieux adaptés à l'échelle d'une zone, eu égard à la prise en compte de critères environnementaux, paysagers, techniques et économiques, de respect du cadre de vie, ...

Contrairement au système actuel du « premier arrivé, premier servi », l'autorité publique se prononcera non plus sur base d'une demande de permis sur un site particulier mais bien sur base d'une analyse comparative de différents sites à l'échelle d'une zone ou d'un lot.

Ainsi, l'avant-projet de décret, d'une part, comprend un *Plan wallon de répartition du productible éolien* et, d'autre part, organise un mécanisme combinant la reconnaissance de l'intérêt public de l'implantation d'éoliennes et des appels à projets par lot. En outre, il inclut les modalités d'attribution des lots, des éléments relatifs à la gestion d'éventuels problèmes d'accès au foncier et des mesures fiscales.

A. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

L'article premier de l'avant-projet de décret déclare d'utilité publique :

- la production d'électricité d'origine éolienne ;
- l'implantation de projets éoliens et des infrastructures nécessaires à leur exploitation, en vue de la production d'électricité d'origine éolienne.

L'article 3 limite l'application du décret aux éoliennes d'une puissance supérieure à 100 kilowatts (kW) qui fournissent de l'électricité, à titre principal, au réseau public de distribution. Cependant, toutes les éoliennes de plus de 100 kW sont visées par les dispositions budgétaires (mesures fiscales et soutien aux pouvoirs locaux).

¹ A la demande des communes germanophones, les 2 cabinets ont également organisé une séance spéciale pour ces communes en allemand à Eupen le 27.5.2013.

B. PLAN WALLON DE RÉPARTITION DU PRODUCTIBLE ÉOLIEN

Le Plan wallon de répartition du productible éolien (dénommé ci-après le « Plan ») indique le productible régional, divise le territoire wallon en lots et fixe un projet de productible minimal d'électricité éolienne par lot.

Le découpage du territoire wallon en lots a valeur réglementaire. Le productible régional et les productibles minimaux par lot ont valeur indicative, tout écart devant être justifié.

Dans le Plan, le Gouvernement peut fixer une trajectoire annuelle et l'ordre de priorité d'ouverture des lots en vue d'assurer la réalisation du productible régional. L'ordre de priorité tient compte des possibilités de raccordement au réseau et, notamment, de la proximité d'infrastructure structurante et du productible potentiel ainsi que du niveau de réalisation du productible déjà atteint dans le lot.

L'article 7 de l'avant-projet de décret précise que le Gouvernement soumet le projet de Plan à une évaluation des incidences. Le projet de Plan est ensuite soumis à enquête publique et consultation (art. 8 et 9).

Après adoption, le Gouvernement peut réviser le Plan en suivant les dispositions réglant son élaboration. Cependant, lorsque la modification est mineure, l'article 11, § 2, prévoit que le projet de modification du Plan soit soumis à enquête publique uniquement dans les communes concernées.

C. PROCEDURE DE SELECTION ET D'AUTORISATION DES PROGRAMMES EOLIENS

Appel et dossier de candidature

Le Gouvernement lance un appel à candidatures, avec concurrence, à l'ouverture d'un lot. Il est soumis à une publicité européenne et belge (publicité belge uniquement pour un lot dont le productible minimal de référence est de maximum 25 GWh).

Le premier appel lancé par le Gouvernement portera exclusivement sur des lots traversés par une ou plusieurs autoroutes.

L'appel à candidatures comprend un état des lieux urbanistique et environnemental (dont le coût est couvert partiellement par un droit de dossier) ainsi que le cahier des prescriptions applicables.

Ces deux documents ont été soumis préalablement à l'avis des communes dont le territoire est concerné par le lot. Un délai de 30 jours est donné aux communes concernées pour remettre leur avis sur les spécificités locales dont ces documents ne tiendraient pas compte ainsi que sur les questions relevant de l'intérêt communal liées au projet, à l'exclusion de ce qui est d'intérêt régional.

Chaque candidat remet un programme éolien constitué de l'ensemble des projets éoliens qu'il propose dans le lot pour atteindre le productible minimal de référence fixé pour le lot. Il dépose, par lot, un seul dossier de demande d'autorisation.

Répond à la définition de candidat « *toute personne physique ou morale ou entité publique ou groupement de ces personnes ou organisme qui dépose un dossier de demande d'autorisation pour un programme éolien* » (avant-projet de décret, art. 2, 11°).

Le candidat doit notamment joindre à son dossier de demande d'autorisation (art. 17) :

- le dossier urbanistique et environnemental, incluant une étude d'incidences sur l'environnement ;

- une note décrivant et explicitant le programme éolien proposé et la façon dont il rencontre les critères d'attribution du lot ;
- un double engagement : d'une part, ouvrir ses projets éoliens dans le lot à une participation publique (des communes, CPAS, intercommunales) et à une participation citoyenne jusqu'à au minimum 24,99 % chacune et, d'autre part, mener des négociations auprès de ces acteurs pour atteindre ces niveaux de participation. Doit également être jointe une note explicative sur la structure de participation envisagée par le projet.

À noter que le commentaire de l'article 17, dans l'exposé des motifs, précise que :

- o le candidat doit s'adresser en priorité aux communes du lot et aux coopératives qui ont un ancrage local ;
 - o si le candidat est lui-même un pouvoir public ou une coopérative bénéficiaire de l'ouverture à participation, il ne peut signer une convention avec un candidat concurrent ;
- la preuve que les démarches ont été accomplies auprès du titulaire de droit réel sur le terrain sur lequel est envisagé le projet.

Aucune réunion d'information préalable n'est organisée avant le dépôt du dossier de demande d'autorisation (art. 32).

Instruction des dossiers

L'avant-projet de décret liste les manquements qui rendent un dossier de candidature irrecevable. Outre les aspects relatifs au respect des délais, à la forme et à la complétude, sont notamment motifs à irrecevabilité :

- le fait de ne pas respecter les conditions générales ou sectorielles applicables aux éoliennes ;
- le fait de ne pas atteindre le productible minimal de référence du lot ;
- le fait de proposer l'implantation d'éoliennes dans des zones d'exclusion (listées à l'annexe 2) ;
- le fait de ne pas joindre le double engagement d'ouverture à participation publique et citoyenne.

Les dossiers de demande d'autorisation sont instruits par un collège régional composé de trois fonctionnaires :

- le fonctionnaire délégué au sens du Cwatupe ;
- le fonctionnaire technique au sens du décret relatif au permis d'environnement ;
- le fonctionnaire désigné par le Gouvernement sur les aspects énergétiques.

Une enquête publique de 30 jours portant sur les dossiers urbanistiques et environnementaux des différents programmes proposés (complets et recevables) est organisée sur le territoire de toutes les communes du lot.

Par ailleurs, les rapports urbanistiques et environnementaux, les notes explicitant les programmes éoliens proposés et la manière dont ils rencontrent les critères d'attribution, le double engagement à participation publique et citoyenne et la structure de participation envisagée, sont transmis par le collège régional aux communes pour avis. Les conseils communaux ont 60 jours pour remettre leur avis (le commentaire des articles précise qu'il s'agit d'un avis portant sur l'ensemble des dossiers recevables pour un lot déterminé).

Sur la base des avis recueillis, le collège (régional) rédige un rapport de synthèse global pour l'ensemble des dossiers de candidature. Ce rapport comprend une proposition de décision pour l'ensemble des projets.

L'article 31, § 3, alinéa 2, prévoit en outre : « à 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 ».

Attribution du lot

L'autorité compétente pour attribuer un lot est le Gouvernement. Il sélectionne et autorise le programme éolien qu'il juge le plus approprié sur base des critères suivants :

- 1) les critères urbanistiques et environnementaux ;
- 2) le productible atteint par le programme éolien ;
- 3) des critères d'ordre technique (émissions de gaz à effet de serre, sécurité de la chaîne d'approvisionnement, impact des opérations de transport, contribution à l'innovation) ;
- 4) les considérations relatives aux infrastructures (réseau, sécurité aérienne, ...) ;
- 5) le niveau de participation atteint ;
- 6) la prise en compte des spécificités locales définies dans le cahier des prescriptions.

La pondération des critères est précisée dans le cahier des prescriptions ; le critère 1) doit représenter de 20 à 30 % du total des points. Le projet retenu doit obtenir au minimum 60 % des points pour ce critère 1 (critères urbanistiques et environnementaux).

La décision d'attribution vaut permis unique pour chaque projet contenu dans le programme retenu. L'autorisation peut être assortie de conditions particulières ou de charges (urbanistiques, compensation de dommages causés à l'environnement, ...).

Le candidat dont le dossier est refusé peut introduire un recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat dans un délai de 20 jours à compter du lendemain du jour d'envoi de la décision.

Péréemption de l'autorisation

Le droit de réaliser les travaux est périmé si les travaux n'ont pas commencé de manière significative pour tous les projets éoliens du programme sélectionné dans les deux ans de la décision. A la demande du candidat, le délai est prolongé d'un an.

L'autorisation est périmée pour le restant des travaux si ceux-ci n'ont pas été entièrement exécutés dans les cinq ans.

Dans ce cas, le Gouvernement peut décider d'attribuer le droit de réaliser les travaux à un des candidats ayant déposé un dossier complet et recevable. A cette fin, l'article 39, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret prévoit que le candidat retenu cède à la Wallonie ses droits intellectuels sur le programme éolien et sur le dossier urbanistique et environnemental.

D. GESTION FONCIERE

L'article 40 de l'avant-projet de décret prévoit que, pour autant que les modalités de publicité prévues par le Gouvernement aient été respectées, la décision d'attribution d'un lot « *a pour effet de modifier ou d'éteindre les servitudes du fait de l'homme et les droits réels conventionnels mentionnés dans le dossier de demande d'autorisation* ».

Implantation sur le domaine public

Dans l'hypothèse où un terrain sur lequel un candidat propose d'implanter une ou plusieurs éoliennes de son programme appartient au domaine public, le candidat doit proposer au gestionnaire du domaine public concerné une convention domaniale moyennant une indemnité (déterminée sur base des art. 47 et s.). Cette convention domaniale, dressée selon le modèle annexé au décret, est signée sous la condition suspensive de l'octroi du lot. Elle doit être jointe au dossier de candidature pour l'attribution du lot ou, à défaut de conclusion de cette convention, la preuve que les démarches ont été accomplies auprès du titulaire du droit réel sur le terrain concerné.

En cas de refus du gestionnaire du domaine public ou d'absence de décision dans le délai prévu (30 jours) et si son programme éolien atteste une participation effective publique ou citoyenne à hauteur de minimum 25,01 % du capital, le candidat retenu peut, dans un délai de 30 jours de la décision d'octroi, introduire un recours auprès du Gouvernement afin de se voir accorder une servitude d'utilité publique pour une durée de 20 ans dans le périmètre que le Gouvernement détermine. Si le propriétaire du domaine public en fait la demande, il est entendu par le Gouvernement.

L'occupation du fonds par le candidat retenu respecte l'usage auquel il est affecté pour la partie qui n'est pas occupée par les éoliennes. La servitude d'utilité publique interdit tout acte empêchant ou nuisant aux éoliennes ou à leur exploitation.

A l'expiration de la servitude d'utilité publique, le candidat retenu doit procéder à la complète remise en état des lieux et au démontage de toutes les installations qu'il a érigées, sous peine d'exécution forcée.

Implantation sur le domaine privé de personnes morales de droit public ou sur des propriétés privées

L'approche est très similaire à celle proposée pour une implantation sur le domaine public aux différences près suivantes :

- une convention accordant un droit de superficie à son bénéficiaire remplace la convention domaniale ;
- les propriétaires visés disposent d'un délai de 15 jours, à dater de la notification de l'arrêté délimitant le périmètre et du plan indicatif des travaux, pour faire part de leur désaccord au Gouvernement par lettre recommandée. A défaut d'accord, le Gouvernement requiert une comparution devant le juge de paix ;
- la remise en état des lieux à l'expiration de la servitude d'utilité publique n'est pas évoquée.

Indemnités et redevances

L'avant-projet de décret prévoit trois types d'indemnités et de redevances :

- une indemnité relative à la phase de construction pour les surfaces rendues impropres à la culture ou à l'élevage. Elle est due à dater de la délivrance d'autorisation, durant tout le chantier et pour une année complète supplémentaire si la fin du chantier et la remise en état de ses abords sont postérieures au 1^{er} juillet. En cas de bail à ferme, le propriétaire doit rétrocéder l'indemnité aux locataires ;
- une redevance durant l'exploitation du parc éolien. Elle est due jusqu'à la complète remise en état des lieux après démontage du projet éolien. L'article 50 règle la question de la répartition de la redevance lorsque l'éolienne occupe (fondation, aire de manutention) ou surplombe (pales) plusieurs parcelles appartenant à des propriétaires différents ;
- une indemnité durant l'exploitation des éoliennes pour les surfaces rendues impropres à la culture et à l'élevage. En toute hypothèse, cette indemnité est due si la distance séparant les éoliennes, les chemins d'accès à celles-ci ou séparant ces infrastructures de la limite de culture, est inférieure à 20 mètres. En cas de bail à ferme, le propriétaire doit rétrocéder l'indemnité aux locataires.

Le relevé contradictoire des surfaces servant de base au calcul des indemnités et redevances est à réaliser par un géomètre-expert mandaté et rétribué par le promoteur éolien.

E. MESURES BUDGETAIRES

L'avant-projet de décret établit, sur le territoire wallon, une taxe annuelle d'un montant de 8 000 euros sur les éoliennes d'une puissance supérieure à 100 kW. Le montant est indexé à partir de l'exercice 2015 sur base de l'indice des prix à la consommation (IPC).

En outre, l'avant-projet de décret interdit aux communes de lever une taxe sur les éoliennes et abroge les règlements-taxes existants.

Comme mesure de soutien aux pouvoirs locaux, il est octroyé aux communes une dotation annuelle libre d'affectation de 12 500 euros par éolienne soumise à la taxe régionale sur leur territoire au 1^{er} janvier de l'année budgétaire. Ce montant est indexé à partir de l'année 2014 sur base de l'indice des prix à la consommation.

Une compensation majorée est prévue pour les communes disposant d'un règlement-taxe sur les éoliennes en vigueur au 31 octobre 2013 sur des mâts existant à cette date et dont le montant de la taxe par éolienne était supérieur à 12 500 euros.

F. DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le décret n'est pas applicable à un dossier de demande déclaré complet et recevable avant le jour de l'entrée en vigueur du décret.

La demande de renouvellement d'un permis unique pour l'exploitation d'un projet éolien autorisé avant l'entrée en vigueur du décret reste soumise à la procédure prévue par le décret du 11 mars 1999.

3. COMMENTAIRES DE LA PROPOSITION

A. QUANT AU ROLE DES COMMUNES DANS LA PROCEDURE D'ATTRIBUTION DES LOTS ET DE L'AUTORISATION D'IMPLANTATION D'EOLIENNE

Afin d'approcher l'attente des communes, sans toutefois mettre à mal l'atteinte des objectifs régionaux et remettre en cause les critères du cadre, le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie s'est prononcé, dans son avis du 3 juillet 2013, pour une participation des communes dans le processus décisionnel qui devrait au minimum intervenir de la manière suivante :

- lors de la rédaction du cahier de charges par le collège des fonctionnaires régionaux, **les communes concernées par le lot en projet devraient être invitées** à lui faire part **des points d'attention à étudier lors de l'étude d'incidences, des contraintes objectives, des projets locaux, qui apparaissent essentiels pour les communes concernées et qui seraient communiqués aux promoteurs au travers du cahier de charges.**

Les communes pourraient ainsi faire valoir les éléments objectifs spécifiques et pertinents compte tenu de la situation locale, éléments urbanistiques, paysagers, environnementaux, sociétaux ou autres que devraient alors prendre en compte les propositions des promoteurs éoliens dans les offres soumises.

Il appartiendrait au collège communal (et non au conseil) de compléter le cahier de charges, afin d'éviter toute publicité aux tiers avant la publication officielle de l'appel d'offres. Les communes disposeraient d'un délai déterminé pour ce faire, afin d'assurer un processus administratif efficace.

- lors de l'analyse des offres par le collège des fonctionnaires régionaux, **la commune devrait être sollicitée pour apprécier les offres recevables**, afin que les communes concernées par un lot

puissent vérifier la manière dont les promoteurs ont pris en compte les éléments locaux ajoutés dans le cahier de charges. Le collège serait chargé d'apprécier chaque projet et, le cas échéant, de procéder au classement des offres recevables. Un délai de rigueur serait imposé. Une concertation entre les communes d'un même lot serait encouragée à ce stade.

Le respect des caractéristiques locales pourrait faire partie intégrante du critère de qualité urbanistique et environnementale du projet utilisé par le collège des fonctionnaires régionaux pour classer les offres. Il nous semble que les **critères de qualité urbanistique et environnementale doivent avoir, dans le cadre du classement des offres, un poids suffisant** afin que les volontés locales pèsent clairement dans le processus décisionnel. A ce titre, ce critère doit selon nous être prépondérant par rapport à chacun des autres critères de sélection. Les points d'attention communaux pourraient, d'une autre manière, constituer un critère à part entière.

Afin d'assurer un débat démocratique autour de la question de l'implantation des éoliennes, l'action du collège devrait pouvoir être préparée par la commune, en amont de l'ouverture des lots concernés, par la réalisation d'**une étude préalable, débattue en conseil communal**. Cette étude permettrait de rassembler les critères, contraintes et points d'attention que la commune souhaiterait faire valoir dans le cadre du cahier de charges, et ce préalablement à l'ouverture du lot. Cette étude pourrait également être faite à l'initiative des communes concernées par lot. Un soutien régional devrait pouvoir être obtenu pour ce faire.

Enfin, si les délais laissés par la Région pour permettre aux communes de faire valoir leur conception du bon aménagement local sont de rigueur, ils devraient à tout le moins être suffisants pour assurer la qualité des critères proposés et la bonne appréciation des projets. **Un délai de 90 jours nous semble être à ce titre un minimum.**

⇒ **L'avant-projet de décret répond en partie aux demandes de l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans la mesure où les communes sont impliquées aux moments-clés que sont la rédaction du cahier des charges d'un lot et l'évaluation des offres recevables.** En effet, d'une part, son article 13 prévoit que le cahier des prescriptions applicables et l'état des lieux urbanistique et environnemental soient soumis aux communes préalablement à l'ouverture d'un lot, celles-ci disposant de 30 jours pour remettre leur avis sur la prise en compte des spécificités communales et de ce qui relève de l'intérêt communal. D'autre part, son article 31, § 2 et § 3, indique que, dans le cadre de l'enquête publique organisée sur les programmes recevables rentrés lors de l'ouverture d'un lot, les conseils communaux ont 60 jours pour remettre leur avis sur l'ensemble des propositions. Une concertation visant à harmoniser les points de vue est en outre organisée à la demande d'une des autorités ou administrations consultées.

⇒ **Cependant, pour garantir une réelle prise en compte des spécificités locales, l'avant-projet de décret doit être complété ou modifié sur les aspects suivants :**

- le délai de 30 jours, donné à l'article 13 aux communes pour remettre leur **avis dans le cadre de la rédaction du cahier des charges d'un lot**, est totalement insuffisant car l'avis de la commune implique une délibération du conseil communal (qui est réuni une fois par mois) : **un délai de 60 jours doit dès lors être laissé à la commune ;**
- **la prise en compte des spécificités locales** constitue un critère pour l'attribution du lot (art. 33, § 1^{er}). Cependant, l'avant-projet ne donne aucune pondération à ce critère. **Un poids suffisant doit être donné à ce critère de manière à ce qu'il soit intégré, à la fois dans les offres remises par les candidats et dans la décision régionale, et que l'autonomie communale soit ainsi respectée. Nous insistons singulièrement sur la nécessaire bonne prise en compte des critères locaux dans la décision régionale ;**

- ***l'article 36 prévoit un recours au Conseil d'Etat en extrême urgence uniquement réservé aux candidats évincés. Il n'est pas envisageable que les communes ne puissent bénéficier du même droit de recours*** dans la mesure où elles sont également susceptibles d'être préjudiciées par les autorisations délivrées par le Gouvernement, dans une mesure comparable (projet ne tenant pas suffisamment compte du contexte local, conditions de la participation communale, servitude légale impliquée, ...)
- L'Union des Villes et Communes de Wallonie demande en outre à être associée à l'élaboration du modèle de cahier de charges qui sera vraisemblablement élaboré préalablement au premier appel d'offres, et ce afin d'assurer la bonne traduction des principes de prise en compte des critères locaux par les promoteurs.

⇒ Enfin, sur le plan formel, l'avant-projet de décret comporte un nombre important de renvois incorrects ; il mérite une relecture attentive.

B. QUANT A LA PARTICIPATION DES COMMUNES AUX PROJETS EOLIENS

L'Union des Villes et Communes de Wallonie insiste ***pour que l'ampleur de la participation potentielle des communes aux projets éoliens soit librement déterminée par la commune***, en fonction de ses objectifs et de ses ressources et au regard du risque inhérent à la prise de participation publique à une entreprise privée, mais que cette participation ne puisse aucunement être réduite de par une prééminence des acteurs privés dans le cadre de la construction d'un projet. A défaut de pouvoir donner, dans le cadre d'un appel d'offres, prééminence aux projets portés par les acteurs locaux, le critère d'attribution relatif à la participation locale se doit de permettre d'apporter une réponse proportionnée et non discriminatoire au souhait fort de s'investir de certaines communes dans l'un ou l'autre projet éolien.

- ⇒ Le commentaire de l'article 17 de l'avant-projet de décret, dans l'exposé des motifs, précise que si le candidat est lui-même un pouvoir public ou une coopérative bénéficiaire de l'ouverture à participation, il ne peut signer une convention avec un candidat concurrent. ***Cette disposition est importante car elle donne une certaine priorité à un projet largement public et/ou citoyen, mais elle ne figure pas textuellement² dans l'avant-projet de décret.*** Pour assurer son application, il convient de veiller à ce qu'elle soit ***intégrée au dispositif décretaal ou dans le cahier de prescriptions de chaque lot.***
- ⇒ Le commentaire de l'article 17 de l'avant-projet de décret, dans l'exposé des motifs, précise que le ***candidat doit s'adresser en priorité aux communes du lot et aux coopératives qui ont un ancrage local.*** Cette disposition ne figure pas en tant que telle dans le décret. Pour assurer son application, il convient de veiller à ce qu'elle soit ***intégrée au dispositif décretaal ou dans le cahier de prescriptions de chaque lot.***
- ⇒ ***Le niveau de participation atteint fait partie des critères d'attribution du lot*** (art. 33, § 1^{er}, 5^o). Bien que la pondération de ce critère ne soit pas définie, l'article 23, § 1^{er}, déclare irrecevables les dossiers de candidature qui ne contiennent pas d'engagement à ouvrir leurs projets éoliens à participation publique et citoyenne accompagné d'une note explicative sur la structure participative envisagée. ***Cette disposition rencontre la demande de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.***

² Découle-t-elle de l'art. 12, § 1^{er}, alinéa 3, qui stipule : « *chaque candidat dépose, à l'occasion d'un appel à candidatures pour un lot considéré, un seul dossier de demande d'autorisation pour le programme éolien qu'il juge à même de répondre aux critères de sélection et d'autorisation prévus au présent Titre* » ? La définition du candidat donnée à l'art. 2, 11^o, (« *candidat : toute personne physique ou morale ou entité publique ou groupement de ces personnes ou organisme qui dépose un dossier de demande d'autorisation pour un programme éolien* ») ne semble pourtant pas exclure qu'une personne morale ou une entité publique fasse partie de plusieurs « consortium » candidats.

Nous rappelons en outre notre souhait de voir le régime des régies communales autonomes adapté afin qu'elles puissent être un instrument d'implication locale dans les projets éoliens.

Il importe enfin que ***le régime transitoire qui sera mis en place par le décret prenne en compte les nombreux projets en cours d'élaboration dans lesquels certaines communes se sont investies***, afin que leur réalisation ne soit pas mise à mal par le nouveau décret.

C. QUANT AUX DISPOSITIONS RELATIVES A LA GESTION FONCIERE

Sort des conventions existantes

L'article 40 de l'avant-projet de décret prévoit dorénavant que la décision du Gouvernement wallon a pour effet de modifier ou d'éteindre les servitudes du fait de l'homme et les droits réels conventionnés mentionnés dans la demande d'autorisation. Cette disposition s'inspire directement de l'article 47 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tout en ne prévoyant pas de mécanisme d'indemnisation similaire au profit des bénéficiaires des droits modifiés ou éteints.

Or, tel que libellé, l'article 40 est pourvu d'un champ d'application potentiel extrêmement large. Ainsi, si l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret vise exclusivement le cas de l'engagement contractuel du propriétaire du fonds envers un autre promoteur éolien que celui qui bénéficie de l'autorisation gouvernementale, la mise en œuvre de l'article 40 pourra notamment aboutir à la modification ou à la suppression par exemple d'une servitude de passage conventionnellement négociée, d'un droit de préemption acquis à titre onéreux ou encore d'une hypothèque constituée en vue de garantir un prêt.

Une modification ou extinction de l'un de ces droits aura indubitablement des conséquences sur la relation équilibrée existant entre le propriétaire du fonds et le bénéficiaire dudit droit, formalisée au travers de la convention les unissant. Il importe de maintenir cet équilibre en prévoyant un ***mécanisme d'indemnisation*** du préjudice subi par les parties. Il s'agirait en l'occurrence de ***compenser les investissements consentis légitimement, de bonne foi et en bon père de famille par les parties mais qui, suite à l'application de l'article 40 de l'avant-projet de décret, se révèlent être à fonds perdu.***

Cette indemnisation devrait utilement être à charge du demandeur de l'autorisation, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 47 du décret relatif au permis d'environnement.

Mécanisme mis en place pour assurer l'occupation des terrains

Comme développé précédemment, l'avant-projet de décret prévoit, en matière foncière, un mécanisme particulier en deux étapes. Dans un premier temps, le demandeur de l'autorisation gouvernementale propose au propriétaire du terrain concerné par le projet de programme éolien la signature d'une convention. En cas de refus ou d'absence de décision dans le délai, le candidat, s'il est retenu par l'autorité régionale, peut demander au Gouvernement wallon de forcer la mise à disposition du fonds en question pour y réaliser le projet. On précisera que, préalablement à cette décision, le propriétaire du terrain appartenant au domaine public pourra demander à être entendu.

Rappelons tout d'abord que les biens appartenant au domaine public le sont en raison de leur affectation, par nature ou par les aménagements dont ils ont fait l'objet, à l'usage de tous et au bénéfice de la collectivité dans son ensemble. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ceux-ci font l'objet d'un régime juridique particulier visant à garantir leur utilisation en faveur de l'intérêt général.

Toutefois, l'avant-projet de décret permet dorénavant au Gouvernement wallon, sur recours d'un promoteur privé, de grever unilatéralement un bien du domaine public d'une manière qui contrevienne à sa destination. Tel que libellé, l'article 41 constitue donc un **risque évident de contradictions entre l'implantation d'éolienne proposée par les promoteurs, et acceptée par l'autorité régionale, et les actions menées au niveau local dans le cadre de leurs politiques publiques légitimes et responsables.**

- ⇒ Afin d'assurer une juste conciliation entre les politiques locales et régionales, ***l'Union des Villes et Communes de Wallonie réclame donc que, pour tout fonds appartenant au domaine public, l'implantation d'éoliennes ne puisse se réaliser que moyennant le consentement exprès et conforme du gestionnaire de ce domaine.***
- ⇒ Ce consentement doit en outre être sollicité en laissant un **délai suffisant au gestionnaire du domaine**. Notons à ce sujet que les délais prévus pour permettre aux gestionnaires du domaine (art. 41) et au propriétaire du bien concerné (art. 44) de se prononcer sur une proposition de convention s'avèrent insuffisants en ce qui concerne les communes et les CPAS dès lors que ces décisions impliquent obligatoirement une délibération au sein du conseil communal ou du conseil de l'action sociale.
- ⇒ Enfin, rappelons que la qualité de gestionnaire du domaine public ne coïncide pas forcément avec celle de propriétaire du fonds (tel est le cas par exemple d'une voirie publique communale établie sur fonds privé). Il importe donc que ce soit bien le gestionnaire du domaine qui soit associé à la procédure de recours, prévue à l'article 41, § 3, et non pas uniquement le propriétaire de celui-ci.

Des modèles de conventions

Les annexes 7 et 8 prévoient des modèles de concession domaniale et de convention de superficie. Hormis leur libellé, ces modèles sont identiques quant aux contenus et appellent une analyse conjointe.

Tout d'abord, on précisera que, selon l'article 2, la « **convention est conclue sous la condition suspensive de l'obtention, par le concessionnaire/superficiaire, du permis requis en vue de la construction et de l'exploitation des installations et des infrastructures** ». Cette condition suspensive serait ainsi rencontrée dès la décision d'autorisation du Gouvernement wallon, quand bien même celle-ci ferait l'objet, par la suite, d'un recours de la part d'un autre candidat non retenu. Afin d'éviter toute insécurité juridique dans l'application de cette condition suspensive, il semblerait plus judicieux que cette condition soit liée à l'obtention d'une décision exécutoire, au sens des articles 37 et 38 de l'avant-projet.

En outre, on relèvera que, telle que libellée, la condition suspensive porte sur l'ensemble de la convention. Aussi, tant que cette condition n'est pas rencontrée, le contrat n'existe pas. Or, certaines obligations contenues dans les modèles de conventions sont appelées à s'appliquer dès la signature du contrat et même si la condition ne se réalise *in fine* pas. Une clarification de la portée de la condition suspensive paraît dès lors souhaitable.

On précisera en outre, que l'article 7 prévoit la **cession** de plein droit au nouveau concessionnaire/superficiaire, désigné par le Gouvernement wallon, lorsque le concessionnaire/superficiaire initial n'a pas débuté les travaux endéans le délai imparti. On précisera que, dans cette hypothèse, la convention ne vaudra que pour la durée restant à courir du contrat, laquelle pourra éventuellement s'avérer trop courte, en termes de rentabilité, pour le promoteur.

L'article 8 impose au concessionnaire/superficiaire **d'enlever, en fin de contrat et dans un délai d'un an, les constructions et les ouvrages** érigés par lui. A défaut de s'exécuter, le concédant/propriétaire est en droit de remettre le terrain en état aux frais, risques et périls du concessionnaire/superficiaire. Notons que ce principe fait l'objet d'une disposition particulière dans

l'avant-projet de décret, mais uniquement en ce qui concerne les biens appartenant au domaine public (art. 42, § 3). Afin d'assurer la bonne satisfaction à cette obligation et d'éviter que les frais de ces enlèvements n'incombent *in fine* au propriétaire du bien ou gestionnaire du domaine public (en cas, notamment, d'insolvabilité de l'exploitation), il paraît judicieux de **prévoir un mécanisme de garantie du bon respect de cette obligation** (garantie à première demande, ...).

L'article 9 prévoit quant à lui que tout impôt, taxe, contribution et charge généralement quelconque frappant le terrain sont supportés par le concessionnaire/superficiaire. Au même titre, il semble essentiel de préciser que les **frais liés notamment à la passation de l'acte authentique sont à charge du promoteur éolien**.

En outre, il paraîtrait opportun que soit prévu un **mécanisme d'information du propriétaire du fonds ou gestionnaire du domaine, l'avertissant, dans un délai raisonnable, du début et du planning des travaux projetés**.

Indemnités et redevances

Comme expliqué précédemment, l'avant-projet de décret met en place trois types d'indemnités et de redevances au profit du propriétaire du fonds, lequel doit, le cas échéant, les rétrocéder au titulaire d'un droit de bail, d'antichrèse, d'usage ou d'habitation sur le fonds.

Ainsi, il est prévu des mécanismes d'indemnité liés à la phase de construction (art. 48) et la phase d'exploitation du parc (art. 51). Ces indemnités semblent toutefois principalement destinées à ne compenser que le caractère rendu impropre du bien immobilier par rapport à la culture ou à l'élevage sur le fonds. Or, la construction ou l'exploitation d'éolien peut générer un réel préjudice, nécessitant compensation, même si ces biens ne sont pas affectés à une exploitation agricole, comme c'est d'ailleurs le cas pour tous les biens du domaine public. Une clarification du champ d'application des articles 48 et 51, en vue de couvrir une indemnisation de tous les préjudices subits, semble souhaitable.

Précisons enfin que l'article 50, alinéa 1^{er}, paraît renvoyer erronément à l'article 47, en lieu et place de l'article 49.

D. QUANT AUX MESURES FISCALES ET BUDGETAIRES

Un juste retour financier de l'activité éolienne vers les communes est indispensable. L'Union des Villes et Communes de Wallonie se réjouit donc de l'instauration d'un mécanisme de compensation financière au bénéfice des communes, d'un montant de 12 500 euros par éolienne et par an.

Nous saluons donc la mise en œuvre d'une solution pragmatique assurant les communes d'un juste retour financier et ce, par ailleurs simplifié. Nous regrettons toutefois qu'une nouvelle entorse soit faite à l'autonomie fiscale des communes, alors qu'une solution alternative aurait pu être recherchée.

Par ailleurs, la Région doit garantir les communes contre tout effet négatif qu'elles auraient à subir du fait de l'impact que la nouvelle taxation pourrait avoir sur les conventions conclues entre communes et exploitants de parcs de production d'électricité éolienne. Par ailleurs, les autres taxes locales qui frapperaient, notamment, les parcs en question sur une autre base ne doivent pas être affectées sauf à prévoir des compensations additionnelles.

Un juste retour financier pour les communes

Un juste retour financier de l'activité éolienne vers les communes est indispensable. Celui-ci doit être assuré en fonction de l'implantation des éoliennes, compte tenu des nuisances et de l'impact sur les citoyens.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret mentionne ainsi :

« *La partie fiscale se traduit par deux traits marquants :*

- *un système de taxation qui se veut exclusivement régional de manière à ce que la charge fiscale pour les futurs opérateurs privés soit prévisible ;*

- *l'octroi d'un soutien aux communes concernées par les éoliennes, par le biais d'une dotation annuelle de 12 500 euros par éolienne soumise à la taxe.*

Dès lors qu'un partage des rentrées fiscales est assuré, il est fait interdiction aux communes de lever une taxe ayant le même objet, de manière telle que les règlements communaux existants sont abrogés dès l'entrée en vigueur du décret ».

L'article 58 de l'avant-projet de décret précise l'octroi de la compensation aux communes sur lesquelles des mâts sont effectivement implantés : celui-ci sera « *d'un montant annuel de 12 500 euros par éolienne [...], ce qui est supérieur au montant de la taxe régionale (8 000 euros) ».*

L'article 59 prévoit en outre une majoration de la compensation pour les communes ayant voté un règlement-taxe dont le taux de la taxe est supérieur à 12 500 euros, sous certaines conditions :

« *Le montant de 12 500,00 € attribué par mât aux communes est enclin à atténuer le préjudice que les communes pourraient faire valoir suite à la limitation que le présent projet de décret entend apporter à leur pouvoir de taxation.*

En outre, la présente formulation prévoit une mesure transitoire. Les communes qui ont des éoliennes sur leur territoire et un règlement-taxe en vigueur les concernant, règlement qui aura été pris au plus tard 45 jours après la publication au Moniteur de la circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes [...] pour l'année 2014, bénéficieront d'une compensation pour la partie du montant qui dépasse 12 500,00 € ».

L'implantation d'un ou de plusieurs mâts éoliens sur le territoire d'une commune présente des désagréments pour cette dernière. En effet, la construction et la maintenance du mât nécessitent une utilisation intense de la voirie communale. En outre, de tels projets suscitent souvent le courroux de citoyens parfois réunis en collectif, à qui il faut octroyer une attention nécessitant la mobilisation de ressources humaines et matérielles. Pour ces raisons, une rétribution doit être assurée au bénéfice de la commune.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie se réjouit donc de l'instauration d'un tel mécanisme de compensation financière au bénéfice des communes.

Le non-respect de l'autonomie locale

Le Gouvernement prévoit un mécanisme de retour financier aux communes fondé sur les principes suivants :

- une taxe régionale ;
- l'interdiction faite aux communes de lever une taxe en la matière ;
- un mécanisme de compensation aux communes.

Ainsi, selon l'article 58 de l'avant-projet de décret : « *il est interdit aux communes de lever une taxe sur les éoliennes. Les règlements communaux portant sur une taxe sur les éoliennes sont abrogés ».* A cet égard, il est expressément fait référence aux « pouvoirs implicites » dans l'exposé des motifs.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie regrette qu'une telle entorse soit faite à l'autonomie fiscale communale dès lors qu'une solution alternative, aux effets politiques équivalents mais non attentatoires à l'autonomie locale, aurait pu être envisagée, par exemple en réservant le bénéfice de la ristourne aux seules communes qui ne lèvent pas de taxe locale sur les éoliennes. La taxe locale étant constitutive d'une voie plus complexe et plus incertaine en termes d'adoption,

d'enrôlement et en cas de contentieux, la ristourne et l'abandon des taxes locales seraient devenus volontairement la norme.

La prise en compte des conventions existantes

L'on ne peut perdre de vue les nombreuses conventions existantes entre communes et promoteurs éoliens, hors du champ de la fiscalité, qui prévoient un dédommagement, la plupart du temps financier (mais parfois également en nature), au bénéfice des communes.

La plupart de ces conventions comportent au moins des clauses conduisant à leur résiliation pour l'avenir, voire également de véritables clauses résolutoires (résolution *ab initio* de la convention), liées à l'instauration de taxes ou redevances spécifiques au secteur éolien.

Si une commune ne doit pas, selon nous, être rendue conventionnellement responsable de l'instauration d'une taxation régionale au point d'entraîner une résolution des conventions, une résiliation nous paraît en revanche envisageable si elle est prévue à l'encontre de toute taxation frappant spécifiquement les éoliennes, leurs dépendances ou leur production.

Aussi, dans tous les cas, la Région devrait compenser les pertes qui pourraient être encourues par certaines communes pour ces motifs, pour ce qui ne serait pas déjà couvert par la dotation de 12 500 euros par éolienne.

Le maintien d'autres taxes et redevances ayant un objet distinct

Bien que ni la note au Gouvernement ni l'avant-projet de décret ne l'évoquent, l'Union des Villes et Communes de Wallonie tient à rappeler que l'instauration d'une telle taxe régionale et l'interdiction des taxes communales qui s'ensuivraient ne valent qu'à l'égard des mâts éoliens au sens strict. Autrement dit, il est bien clair que les taxes sur les établissements classés, de même encore que les éventuelles taxes, redevances et cautions liées à l'ouverture des voiries d'accès et au passage d'importants charrois, seront maintenues.

4. CONCLUSIONS

L'avant-projet de décret apporte des réponses satisfaisantes à un certain nombre de revendications des villes et communes, en particulier :

- l'implication des communes aux moments-clés que sont la rédaction du cahier des charges d'un lot et l'évaluation des offres recevables ;
- l'importance accordée à la participation publique et citoyenne lors de la sélection des offres ;
- la mise en place d'un retour financier pour les communes compte tenu de l'impact des projets éoliens sur le territoire.

Cependant, pour garantir la prise en compte et le respect de l'intérêt local, l'avant-projet de décret doit être complété ou modifié sur différents aspects. L'Union des Villes et Communes de Wallonie demande notamment que :

- ***le délai soit systématiquement porté à 60 jours pour tout avis demandé à la commune, celui-ci impliquant une délibération du conseil communal ;***
- dans le cadre de l'attribution des lots, un ***pooids suffisant soit donné au critère relatif à la prise en compte des spécificités locales*** de manière à ce qu'il soit intégré, à la fois dans les offres remises par les candidats et dans la décision régionale, et que l'autonomie communale soit ainsi respectée ;
- ***les communes puissent bénéficier du même droit de recours qu'un candidat évincé*** dans la mesure où elles sont également susceptibles d'être préjudiciées par les autorisations délivrées par le Gouvernement ;
- ***la priorité donnée aux projets publics et citoyens à ancrage local soit consolidée ;***

- **le régime des régies communales autonomes soit adapté** afin qu'elles puissent être un instrument d'implication locale dans les projets éoliens ;
- **une compensation soit instaurée pour les investissements consentis** légitimement, de bonne foi et en bon père de famille par les parties mais **qui, suite à l'application de l'article 40 de l'avant-projet de décret, se révèlent être à fonds perdu** ;
- **pour tout fonds appartenant au domaine public, l'implantation d'éoliennes ne puisse se réaliser que moyennant le consentement exprès et conforme du gestionnaire de ce domaine** ;
- **un mécanisme de garantie du bon respect de l'obligation d'enlever, en fin de contrat et dans un délai d'un an, les constructions et les ouvrages** soit mis en place et s'applique tant au domaine public que privé ;
- l'avant-projet de décret, en ce qu'il prévoit de retirer la capacité pour les communes de lever une taxe communale sur les mâts éoliens, ce que nous contestons, s'immisce dans un schéma établi depuis plusieurs années : des communes taxent des mâts éoliens en vertu de règlements-taxes valablement adoptés. Dès lors, **la compensation prévue, si elle nous semble être correctement calibrée, n'en constitue pas moins une condition indispensable** à la discussion de l'avant-projet de décret.

TOM/MDU/APO/MLA/ABE/ARA/VBI/MDE/24.2.2014