



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.526/4
du 3 juillet 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et du Livre I^{er} du Code de l'environnement, concernant des projets d'installations d'énergie renouvelable'

Le 17 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et du Livre I^{er} du Code de l'environnement, concernant des projets d'installations d'énergie renouvelable'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juillet 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2024.

^{*} Par courriel du 22 mai 2024.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté apporte diverses modifications à la liste et à la classification des installations et activités soumises au décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

Selon l'article 3, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999,

« [L]orsqu'il modifie la liste et la classification des installations et activités, le Gouvernement motive sa décision ».

La motivation ainsi requise est une motivation formelle, ce qui implique que les motifs doivent être indiqués dans l'arrêté qui modifie la liste et la classification des installations et activités, la meilleure solution étant, à cet égard, d'insérer les motifs dans le préambule de l'arrêté ¹.

¹ Voir notamment en ce sens l'avis 36.057/4 donné le 24 novembre 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 janvier 2004 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées' ; l'avis 38.945/2/V donné le 29 août 2005 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2005 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées' ; l'avis 38.946/4 donné le 26 septembre 2005 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, pour ce qui concerne les rubriques 01.20 à 01.49.03' et l'avis 56.321/4 donné le 4 juin 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2014 'modifiant l'annexe I^{re} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées et modifiant l'annexe XVI

En l'espèce, le préambule du projet d'arrêté est en défaut de justifier la modification envisagée.

Interrogée à ce propos, la déléguée du Ministre a expliqué :

« Les motifs de la modification envisagée (article 7) reposent sur la transposition de la directive 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil ('directive RED III').

La directive RED III modifie donc la directive 2018/2001, notamment en y insérant un article 16sexies relatif à la procédure d'octroi de permis pour l'installation des pompes à chaleur.

Aux termes de cet article 16sexies, paragraphe 1^{er}, les États membres doivent veiller à ce que la durée de la procédure d'octroi de permis pour l'installation de pompes à chaleur (non géothermiques) inférieures à 50 MW ne dépasse pas un mois.

En vue de la transposition de cet article 16sexies, paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne le permis d'environnement, il est choisi de passer en classe 3 l'ensemble des installations de pompes à chaleur (non géothermiques) inférieures à 50 MW – en vue de les soumettre uniquement au régime de la déclaration.

Par ailleurs, la rubrique 40.30.02.01 actuelle ne soumet – à l'heure actuelle – à déclaration que les pompes à chaleur à partir de 12 kW. Autrement dit, les pompes à chaleur sous ce seuil ne constituent pas des installations classées.

La modification envisagée ne concerne pas ce seuil minimum : elle ne vise qu'à relever le seuil entre la classe 3 et la classe 2 actuelle (soit de 300 kW à 50 MW) ».

Le préambule sera complété en conséquence.

2. L'arrêté en projet est en défaut d'organiser les modalités de communication des rapports relatifs à la manifestation d'intérêt, comme l'impose l'article 83, alinéa 5, du décret du 11 mars 1999 tel que modifié par le décret du 29 avril 2024 'modifiant les articles 1^{er}, 2, 32, 83, et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis'.

Par ailleurs, il est en défaut de définir la forme du rapport relatif à la manifestation d'intérêt, de même que les modalités des offres de participation, comme l'impose l'article D.65/2, § 1^{er}, alinéa 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel qu'inséré par le décret du 29 avril 2024 'relatif à l'accélération du déploiement des énergies renouvelables'.

L'arrêté en projet sera revu et complété en conséquence.

de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. La directive visée à l'alinéa 1^{er} ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Elle ne doit pas être mentionnée au préambule sous la forme d'un visa mais peut l'être dans un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

2. À l'alinéa 2, il convient de mentionner également l'article 3, alinéa 4, du décret du 11 mars 1999, qui constitue le fondement juridique de l'article 7 du projet.

3. Les décrets du 26 avril 2024 mentionnés aux alinéas 2 et 3 ont été adoptés à cette date en séance plénière par le Parlement wallon. C'est la date de leur sanction et de leur promulgation par le Gouvernement wallon – à savoir le 29 avril 2024 – qui doit être mentionnée au préambule, et non celle de leur adoption par le Parlement.

Les alinéas 2 et 3 seront revus en conséquence.

4. Il convient d'insérer un alinéa nouveau, entre les alinéas 3 et 4, visant le livre I^{er} du Code de l'environnement, partie réglementaire, puisque l'article 6 du projet modifie celui-ci.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au paragraphe 1^{er} en projet, il sera fait mention de l'article 83, alinéa 3, et non alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, compte tenu de la modification apportée par l'article 5 du décret du 29 avril 2024 'modifiant les articles 1^{er}, 2, 32, 83, et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis'. Cette observation vaut pour la suite du projet.

2. La question se pose de savoir si les délais de quinze jours minimums prévus au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, sont suffisants pour permettre aux citoyens de prendre connaissance de manière utile de toutes les informations relatives aux propositions de participation. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que, s'agissant des pouvoirs locaux, ceux-ci disposent d'un délai minimum de cent vingt jours, en vertu de l'article 3 du projet.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 4

À la différence du rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à destination des citoyens, dont le contenu minimal est défini à l'article 1^{er}, § 4, du projet, le paragraphe 1^{er}, 2^o, prévoit que le rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à destination des pouvoirs locaux contient un compte rendu des échanges « non confidentiels » entre le demandeur et les pouvoirs locaux.

Cette mention laisse supposer qu'il peut exister des « échanges confidentiels » entre le demandeur et les pouvoirs locaux, ce que ne laisse pas supposer l'article 1^{er}, § 4, s'agissant des échanges entre le demandeur et les citoyens.

Outre que la différence de traitement ainsi opérée doit pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, il se recommande, si une telle justification existe, que l'auteur du projet précise la nature des causes de confidentialité éventuelles d'échanges entre le demandeur et les pouvoirs locaux, de manière à ne pas vider de sa substance le contenu du rapport sur ce point et à inscrire l'éventuelle confidentialité des échanges concernés dans des limites proportionnées au but à atteindre et donc sans que cette confidentialité puisse résulter de la seule volonté, en dehors de tout cadre juridique, du demandeur et du pouvoir local.

À ce propos, les causes de confidentialité ainsi éventuellement retenues et limitées ne peuvent pas non plus porter atteinte aux obligations qui découlent du droit européen et constitutionnel en matière d'accès aux documents administratifs, en particulier aux informations environnementales, telles celles qui découlent de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil', de l'article 32 de la Constitution, ainsi que des autres règles de droit interne qui mettent en œuvre ces dispositions de manière générale, et plus spécifiquement celles qui, dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, transposent la directive 2003/4/CE ².

² Voir notamment à ce propos l'avis 61.485/VR donné le 23 juin 2017 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 7 juin 2018 'portant assentiment de l'accord de coopération du 25 avril 2017 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1104/1, pp. 28-32.

Article 6

À l'article R.41-17, § 1^{er}, 2^o, en projet, il y a lieu de préciser quel est l'objet des « informations relatives à l'appel à manifestation d'intérêt à destination des pouvoirs locaux » en renvoyant, si telle est l'intention, à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté en projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO