



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.705/2/V
du 23 août 2021

sur

des amendements à une proposition de décret de la Région wallonne 'visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation'

Le 22 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur des amendements à une proposition de décret 'visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation', déposée par M. ANTOINE, Mme GOFFINET, MM. DESQUESNES et MATAGNE (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 227/005).

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 23 août 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 août 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements [‡], 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, les amendements appellent les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les amendements n^{os} 2 et 4 ont trait à l'installation sur le domaine public, et selon les modalités qu'ils déterminent, de points de recharge à destination des véhicules électriques.

Se pose dès lors la question de savoir si ces dispositions doivent être considérées comme des plans ou programmes au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement', pour lesquelles, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon le paragraphe 2, a), de l'article 3 de cette directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II à la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' pourra être autorisée à l'avenir.

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » ¹. La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire ². Dans l'arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la Cour de justice a confirmé qu'un

[‡] S'agissant d'amendements à une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ C.J., arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, § 49. Cet arrêt a été confirmé par deux arrêts prononcés le 7 juin 2018 : C.J., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403 ; et arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401.

² C.J., arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, précité, § 52.

arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. En outre, la Cour a précisé qu'une mesure doit être considérée comme « exigée » dès lors que le pouvoir d'adopter la mesure trouve sa base juridique dans une disposition particulière, même s'il n'existe, à proprement parler, aucune obligation d'élaborer cette mesure ³.

La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale ⁴.

Le législateur est invité à préciser, lors des travaux préparatoires, les raisons pour lesquelles il situerait la proposition de décret à l'examen en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE ⁵⁻⁶.

³ C.J., arrêt *A e.a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, 25 juin 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 32 et s.

⁴ C.C., 28 février 2019, n° 33/22019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3. Voir aussi C.C., 20 mai 2021, n° 75/2021, B.9.1.

⁵ Pour des observations analogues, voir l'avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 227/3, pp. 2 à 5, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68859.pdf>), ainsi que l'avis 68.487/1 donné le 12 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 'fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68487.pdf>).

⁶ À propos de l'application de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE, voir l'avis 60.146/4 donné le 30 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 'formant la partie réglementaire du Code du développement territorial' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60146.pdf>), l'avis 63.928/2/V donné le 6 août 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 'remplaçant l'annexe 1^{ère} du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63928.pdf>), ainsi que l'avis 68.292/4 donné le 15 décembre 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68292.pdf>).

EXAMEN DU PROJET

Amendement n° 2

1.1. L'article 34/1, § 2, alinéa 1^{er}, proposé du décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité', qui s'appuie sur l'article 33, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE', prévoit que le gestionnaire de réseau d'électricité développe, gère et exploite les points de recharge installés en vertu de l'article 34/1 proposé.

L'article 5 du décret du 12 avril 2001 prévoit que la gestion des réseaux de distribution d'électricité est assurée par les gestionnaires de réseau de distribution. Dans un souci de cohérence tant avec cette disposition qu'avec la directive (UE) 2019/944, les termes « gestionnaire de réseau de distribution » seront donc préférés à ceux de « gestionnaire de réseau d'électricité ».

1.2. L'article 33 de la directive (UE) 2019/944 dispose comme suit :

« 1. Sans préjudice de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil, les États membres fournissent le cadre réglementaire nécessaire pour faciliter la connexion des points de recharge accessibles au public et privés aux réseaux de distribution. Les États membres veillent à ce que les gestionnaires de réseau de distribution coopèrent sur une base non discriminatoire avec toute entreprise qui détient, développe, exploite ou gère des points de recharge pour véhicules électriques, y compris en ce qui concerne la connexion au réseau.

2. Les gestionnaires de réseau de distribution ne peuvent être propriétaires de points de recharge pour les véhicules électriques, ni les développer, les gérer ou les exploiter, sauf lorsqu'ils sont propriétaires de points de recharge privés réservés à leur propre usage.

3. Par dérogation au paragraphe 2, les États membres peuvent autoriser les gestionnaires de réseaux de distribution à être propriétaires de points de recharge pour véhicules électriques, ou à les développer, les gérer ou les exploiter, pour autant que toutes les conditions suivantes soient remplies :

a) aucune autre partie, à la suite d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et non discriminatoire, sous réserve d'examen et d'approbation par l'autorité de régulation, ne s'est vu conférer le droit d'être propriétaire de points de recharge pour véhicules électriques, de les développer, de les gérer ou de les exploiter, ou ne pourrait fournir ces services à un coût raisonnable et en temps utile ;

b) l'autorité de régulation a procédé à un examen préalable des conditions de la procédure d'appel d'offres prévue au point a) et a donné son approbation ;

c) le gestionnaire de réseau de distribution exploite les points de recharge sur la base de l'accès des tiers conformément à l'article 6 et s'abstient de toute discrimination entre les utilisateurs du réseau ou des catégories d'utilisateurs du réseau, notamment en faveur de ses entreprises liées.

L'autorité de régulation peut établir des lignes directrices ou des dispositions relatives aux marchés pour aider les gestionnaires de réseau de distribution à garantir l'équité des procédures d'appel d'offres.

4. Lorsque les États membres ont mis en œuvre les conditions prévues au paragraphe 3, les États membres ou leurs autorités compétentes désignées organisent, à intervalles réguliers ou au moins tous les cinq ans, une consultation publique pour réévaluer l'intérêt potentiel d'autres parties à être propriétaires des points de recharge pour véhicules électriques, ou à les développer, les exploiter ou les gérer. Si la consultation publique indique que d'autres parties sont en mesure d'être propriétaires de ces points, de les développer, de les exploiter ou de les gérer, les États membres veillent à ce que les gestionnaires de réseau de distribution cessent progressivement leurs activités dans ce domaine, sous réserve de l'aboutissement de la procédure d'appel d'offres visée au paragraphe 3, point a). Parmi les conditions dont cette procédure est assortie, les autorités de régulation peuvent autoriser le gestionnaire de réseau de distribution à récupérer la valeur résiduelle des investissements qu'il a réalisés dans les infrastructures de recharge ».

Selon cette disposition, les gestionnaires de réseau de distribution ne peuvent développer, gérer ou exploiter les points de recharge pour les véhicules électriques, sauf lorsqu'ils sont propriétaires de points de recharge privés réservés à leur propre usage. Il est fait exception à cette règle si les trois conditions prévues au paragraphe 3 sont réunies. Celles-ci tendent à permettre à d'autres parties, au terme d'une procédure d'appel d'offres, de prétendre à développer, gérer ou exploiter les points de recharge.

Comme l'expose le considérant 30 du préambule à la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 'sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs', auquel se réfère l'article 33 précité,

« [l]a mise en place et l'exploitation des points de recharge pour les véhicules électriques devraient se faire dans un cadre concurrentiel, la possibilité de déployer ou d'exploiter des infrastructures de recharge étant donnée à toutes les parties intéressées ».

La réunion des conditions prévues à l'article 33, paragraphe 3, précité doit être vérifiée avant que soit accordée, le cas échéant, aux gestionnaires de réseaux de distribution l'autorisation de développer, gérer ou exploiter les points de recharge pour les véhicules électriques.

Or, le dispositif proposé (article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}) instaure à charge du gestionnaire de réseau de distribution une obligation de service public consistant dans le placement, pour le compte de la commune, d'un point de recharge à haute puissance sur le domaine public. L'article 34, § 2, alinéa 1^{er}, proposé impose à ce gestionnaire l'obligation de développer, gérer et exploiter le point de recharge qu'il a installé. La justification de l'amendement précise d'ailleurs qu'il convient d'intégrer « à brève échéance » les gestionnaires de réseau dans l'exploitation des bornes de recharge, eu égard au retard dont souffre la Wallonie dans le placement de celles-ci et compte tenu du fait que les gestionnaires de réseau ont expliqué qu'ils sont « prêts à avancer vite en la matière ».

Ce n'est que cinq ans après l'entrée en vigueur du dispositif proposé que le Gouvernement devra, conformément à l'article 33, paragraphe 4, précité, organiser une consultation publique « pour évaluer l'intérêt potentiel d'autres parties à développer, exploiter ou gérer les points de recharge installés en vertu du présent article ». L'appel d'offre prévoira par ailleurs que le gestionnaire de réseau de distribution récupérera la valeur résiduelle des investissements réalisés dans les infrastructures de recharge alors que, selon la directive 2019/944, cette possibilité ne peut être accordée que par l'autorité de régulation.

Tel qu'il est prévu, ce mécanisme n'est pas conforme à l'article 33 de la directive 2019/944, dont la portée a été précisée ci-avant.

Il sera donc revu.

2. L'article 34/1, § 3, alinéa 1^{er}, proposé prévoit un mécanisme que les auteurs des amendements appellent le « droit à la prise ».

Il ne concerne toutefois que les personnes physiques.

Les auteurs des amendements doivent être en mesure de justifier, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, pourquoi les personnes morales sont exclues du dispositif proposé.

3. À la fin de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4, il convient de viser « les trente jours de la réception de la demande » plutôt que « les trente jours de la réception de l'avis ».

4. À l'article 34/1, § 5, alinéa 1^{er}, proposé, le mot « adoption » sera préféré au mot « approbation ».

5. À l'article 34/1, § 5, alinéa 2, proposé, dans un souci de cohérence avec l'article 34/1, § 4, alinéa 1^{er}, proposé, l'expression « gestionnaire de réseau de distribution » sera utilisée.

La même observation vaut pour l'article 34/1, § 8.

Amendement n° 4

La numérotation de l'article que l'amendement prévoit d'insérer dans la proposition de décret sera corrigée pour éviter toute incohérence avec celle prévue à l'amendement n° 2.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT