



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur un projet d'AR relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement du programme indicatif des moyens de production d'électricité, du plan de développement du réseau de transport d'électricité et du plan indicatif d'approvisionnement en gaz naturel

- **A la demande du secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, dans une lettre datée du 23 octobre 2002**
- **préparé par le groupe de travail *énergie et climat***
- **approuvé par l'assemblée générale du 17 décembre 2002 (voir annexe 1)**
- **La langue originale de cet avis est le français.**

1. Résumé

- [1] Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) formule cet avis à la demande du Secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable sur un projet d'arrêté royal (AR) relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement du programme indicatif des moyens de production d'électricité, du plan de développement du réseau de transport d'électricité et du plan indicatif d'approvisionnement en gaz naturel.
- [2] Le CFDD estime avant tout que l'esprit du développement durable doit être intégré dès la phase de rédaction des plans et programme. Ceux-ci doivent également couvrir les aspects liés à la gestion de la demande. Le CFDD estime parallèlement que les rapports sur les incidences environnementales doivent être élargis à la prise en compte du développement durable.
- [3] En ce qui concerne les plans et programme concernés par le projet d'AR, le CFDD estime que le Conseil général de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) est l'instance la plus adéquate à consulter, à condition que le développement durable soit pris en compte dans ses priorités et dans l'exécution de ses activités et missions. Dans ce cas, le CFDD ne se prononcerait pas uniquement sur les plans et programmes ou sur les rapports d'incidences environnementales, mais principalement sur les avis émis sur ceux-ci par le Conseil général de la CREG.
- [4] Le CFDD estime qu'un délai supérieur à trente jours doit être consacré à la consultation publique prévue à l'article 6 du projet d'AR.
- [5] Le CFDD émet enfin une série d'observations spécifiques et formelles aux chapitres 4 et 5.



2. Contexte

2.1. La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

- [6] Le CFDD se prononce dans cet avis sur un projet d'AR dont l'objet est de définir les modalités de transposition 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. Trois plans et programme sont spécifiquement concernés par cette directive au niveau fédéral en matière d'énergie :
- Le programme indicatif des moyens de production d'électricité (prévu dans l'article 3 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité), établi par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG)
 - Le plan de développement du réseau de transport d'électricité (prévu dans l'article 13 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité) rédigé par le gestionnaire du réseau de transport (GRT) et soumis à la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG)
 - Le plan indicatif d'approvisionnement en gaz naturel (prévu dans l'article 15/13 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisation, modifié par la loi du 30 décembre 2001), établi par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG)
- [7] La directive européenne prévoit pour ces plans et programme une évaluation environnementale. Cette évaluation (article 2 de la directive) est composée de
- L'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales
 - La réalisation de consultations
 - La prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décisions
 - La communication d'informations sur la décision

2.2. Le projet d'AR

- [8] Le projet d'AR charge la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) d'effectuer une évaluation environnementale du programme indicatif des moyens de production d'électricité et du plan indicatif d'approvisionnement en gaz naturel. Le gestionnaire du réseau de transport (GRT) est quant à lui chargé de l'évaluation environnementale du plan de développement du réseau de transport d'électricité.
- [9] Le projet d'AR fixe en ses articles 3 et 4 les modalités d'élaboration des rapports sur les incidences environnementales (objectifs, responsabilité, proposition d'alternatives, étendue, coordination)
- [10] Le chapitre IV détermine les modalités de consultation sur ces plans et programme ainsi que sur les rapports d'évaluation environnementale. Le projet d'AR propose que les trois plans et programme ainsi que leurs rapports d'évaluation environnementale soient transmis pour avis à plusieurs instances dont le CFDD. Parallèlement sont déterminées des modalités de consultation publique. Le chapitre V détermine les modes de consultations transfrontalières.
- [11] Le chapitre VI énonce les dispositions selon lesquelles les résultats des consultations seront intégrées dans la prise de décision. Le chapitre VII établit des dispositions pénales.



3. Observations générales

3.1. Intégrer l'esprit du développement durable

- [12] Pour le CFDD, il convient que les plans et programme soient conçus dès leur rédaction dans l'esprit d'un développement durable : les préoccupations sociales, économiques et environnementales doivent y être réunies de manière équilibrée et intégrée. Les plans et programme doivent également couvrir les aspects liés à la gestion de la demande.
- [13] Ces plans et programme doivent faire des propositions concrètes afin que les secteurs de l'électricité et du gaz contribuent à la satisfaction des objectifs fixés dans des conventions internationales ratifiées par la Belgique, comme la réduction des émissions de polluants ou de gaz à effet de serre. En outre, ces plans et programme doivent être cohérents avec les décisions politiques fédérales et régionales.
- [14] Dans cet esprit, l'élaboration d'un rapport séparé sur les incidences environnementales ne peut pas avoir pour effet de négliger les aspects environnementaux dans les textes mêmes des plans et programme concernés.
- [15] Dans tous les cas, les rapports d'incidence devront intégrer l'esprit du développement durable. Le CFDD propose que les considérations environnementales devant servir de base à la rédaction des rapports sur les incidences environnementales (article 4, § 2) soient étendues explicitement à la promotion d'un développement durable, comme le propose d'ailleurs l'annexe 2 de la directive européenne (troisième caractéristique des plans et programmes visés).

3.2. le processus de consultation

- [16] Le CFDD estime que les consultations, pour être utiles, doivent être organisées de la manière suivante :
- donner des délais suffisants aux consultations impliquant des groupes sociétaux différents et devant aboutir à la formulation d'un avis
 - consulter les instances les plus adéquates, en utilisant au mieux leurs spécificités et en évitant les doubles emplois
 - mettre en œuvre une évaluation des résultats de la consultation afin d'en permettre l'utilisation la plus adéquate
- [17] Le CFDD se réjouit d'être consulté de plus en plus systématiquement, il rappelle néanmoins à ce propos que les ressources des membres et en particulier du secrétariat du Conseil restent limitées.

Pour cette raison, le Conseil propose la procédure suivante, qui diffère de celle décrite dans le projet d'AR.

- [18] En ce qui concerne les plans et programme concernés, le CFDD estime que le Conseil général de la CREG est l'instance la plus adéquate à consulter, à condition que le développement durable soit pris en compte dans ses priorités et dans l'exécution de ses activités et missions. Le projet d'AR devra préciser la portée de l'avis du Conseil général de la CREG sur les plans et programme concernés dans le sens d'une intégration du développement durable.
- [19] Dans un tel cas de figure, le développement durable sera intégré dès la rédaction des plans et programmes. Dès lors, le CFDD ne se prononcerait pas uniquement sur les plans et programmes ou sur les rapports d'incidences environnementales, mais principalement sur les avis émis sur ceux-ci par le Conseil général de la CREG. Les avis



du CFDD ont alors pour principal objectif d'analyser comment le développement durable a été intégré dans les différents avis.

- [20] Le CFDD émet son avis dans les 45 jours qui suivent la publication de l'avis du Conseil général de la CREG. De plus, les plans et programmes ainsi que les rapports sur leurs incidences environnementales seront communiqués au CFDD dès leur publication, c'est-à-dire au minimum 45 jours avant la publication de l'avis du Conseil général de la CREG. Le CFDD disposera donc de trois mois (délai légal prévu dans la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable) pour émettre son avis, à compter du début de la phase de consultation.
- [21] Avant toute remise d'avis par le CFDD sur ces différents documents, un représentant des rédacteurs et/ou responsables de ces documents (en l'occurrence la CREG, le GRT ou le bureau d'études responsable) sera invité à venir les présenter oralement au CFDD.

3.3. La consultation spécifique du public

- [22] La consultation prévue à l'article 6 du projet d'AR, concernant "toute personne physique ou morale, association, organisation et groupe rassemblant ces personnes" doit être assurée par la publication de documents clairs, explicites, transparents et accessibles énonçant clairement les enjeux et les lignes de force des plans et programme.
- [23] Le délai de trente jours prévu à cet article 6 semble trop court, vu la complexité de la matière.
- [24] Les observations et réclamations reçues par cette voie seront archivées, selon l'article 6 du projet d'AR. Le CFDD se demande ce que cela signifie exactement. De plus, le CFDD se demande s'il est prévu que ces observations et réclamations fassent l'objet d'une publication et/ou d'une justification telle que prévue à l'article 10, § 2.

3.4. Prévoir des modalités de consultation différentes ?

- [25] Le CFDD se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir des dispositions différentes pour les plan et programme indicatifs d'une part et le plan de développement du réseau de transport d'électricité qui possède lui une force contraignante.

3.5. Les compétences

- [26] Il convient d'éclaircir en termes de compétences quel peut être le lien entre la consultation sur l'évaluation des incidences environnementales demandés ici par l'Autorité fédérale et les études d'incidence demandées légalement par les Régions.
- [27] Dans tous les cas, le CFDD estime utile que les rapports sur les incidences environnementales soient notifiés non seulement aux ministres ayant l'environnement dans leurs compétences, mais plus largement aux différents gouvernements fédéral et régionaux dans leur ensemble.

4. Observations spécifiques

- [28] En ce qui concerne l'article 3 au § 1, pour éviter toute ambiguïté, il conviendrait de préciser quel doit être le commanditaire du rapport sur les incidences environnementales, pour chacun des plans et programme.
- [29] Pour assurer au mieux les consultations transfrontalières prévues à l'article 7, il conviendrait d'établir des résumés des documents concernés dans la langue de l'État



membre concerné. Il faudrait cependant examiner si cette mesure est compatible avec la législation sur l'usage des langues en Belgique.

- [30] Pour l'article 7, il faudrait identifier précisément quelle est l'autorité publique habilitée à avertir l'État membre concerné.
- [31] Pour l'article 7, il conviendrait de fixer précisément un début et une fin aux différents processus liés aux consultations transfrontalières. Le texte actuel ne précise pas dans quel délai un État membre concerné peut exprimer la demande de recevoir les documents. Or les délais ne sont fixés qu'à partir de la date de réception de ces documents par l'État membre.
- [32] L'article 12 risque d'introduire une grande insécurité juridique. Pour le CFDD, ces amendes ne peuvent concerner des personnes, mais uniquement des institutions. Il conviendrait ainsi de préciser quelles sont les instances visées par les amendes prévues à l'article 12. De plus, les modalités selon lesquelles les montants des amendes sont fixées devraient être également précisées

5. Observations formelles

- [33] De manière générale, les délais mentionnés dans le projet d'AR devraient être qualifiés : il convient de savoir s'il s'agit de jours calendrier ou ouvrables.
- [34] Il conviendrait de préciser que l'annexe stipulée dans l'article 3 est l'annexe 1 de la directive européenne.
- [35] En ce qui concerne les articles 7 et 8, il convient d'utiliser le terme "État membre susceptible d'être concerné" à la place d'"État membre voisin" (selon l'esprit de la directive pour les consultations transfrontalières).
- [36] La version néerlandaise de l'article 8 est incorrecte : "*op zijn nationaal grondgebied*" devrait être remplacé par "*op het nationale grondgebied*". Pour le même article l'expression "*in wiens schoot*" est inusitée en néerlandais, il est préférable de la remplacer par "*waarbinnen*".

6. Annexes

Annexe 1 : Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 17 décembre 2002

3 des 4 président et vice-présidents

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

5 des 6 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement

G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), V. Kochuyt (Birdlife Belgium), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF), R. Moreau (Greenpeace Belgium), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

3 des 6 représentants d'ONG pour la coopération au développement

B. Bode (Broederlijk Delen), S. Englebienne (Oxfam-Solidarité), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)

les 2 représentants d'ONG de défense des intérêts des consommateurs

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties)

3 des 6 représentants d'organisations des travailleurs (*)



F. Philips (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 des 6 représentants d'organisations des employeurs (*)

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeels (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

les 2 représentants des producteurs d'énergie

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

4 des 6 représentants du monde scientifique

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven)

Total: 26 des 38 membres ayant droit de vote (*)

(*) Actuellement les organisations des travailleurs doivent encore proposer la candidature de deux de leurs représentants, les organisations des employeurs un représentant.

Annexe 2 : Réunions pour la préparation de cet avis

Le groupe de travail *énergie et climat* s'est réuni les 11 et 22 octobre, ainsi que les 8 et 18 novembre 2002 pour préparer cet avis.

Annexe 3 : Participants à la préparation de l'avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

Jean-Pascal van Ypersele de Strihou (Université catholique de Louvain, UCL) - président,
Roger Aertsens (Fedichem) - vice-président

Isabelle Chaput (FEB), Patrick Degand (Fedichem), Jo Dewulf (Universiteit Gent), Emmanuel D'leteren (ULB), Geert Fremout (VODO), Dirk Knapen (BBL), Jacques Malengreaux (ELECTRABEL), Valéry Paternotte (Greenpeace), Roland Moreau (Greenpeace), Anne Panneels (FGTB), Edilma Quintana (CNCD), Steven Vanholme (Natuurpunt - Birdlife), Stephan VIS (IEW)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

Marie-Hélène Lahaye (Cabinet Deleuze), Mundon-Izay Noti (Cellule Mobilité durable), Gabriel Torres (IBGE-BIM),

Secrétariat

Marc Depoortere, Jan De Smedt