

Direction générale Environnement

EUROSTATION – Bloc II - 2^e étage
Place Victor Horta, 40 bte 10
B-1060 BRUXELLES

www.environment.fgov.be

Secrétariat du Comité d'avis SEA :

Stefanie HUGELIER
t : + 32 2 524 96 88
f : + 32 2 524 96 00
e : stefanie.hugelier@[environment.belgium.be](mailto:stefanie.hugelier@environment.belgium.be)

Comité d'avis SEA

Avis relatif à la demande d'exemption de la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement du rapport de monitoring de la sécurité d'approvisionnement en électricité

Objet : Application de l'article 6, § 3 de la loi du 13/02/2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

Bruxelles, le 27 novembre 2019

Le Comité d'avis a été saisi le 19 octobre 2019 par la DG Énergie d'une demande d'avis sur le caractère obligatoire ou non de la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement (SEA) pour le rapport de monitoring de la sécurité d'approvisionnement en électricité (dénommé ci-après "le rapport de monitoring") en vertu de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement (dénommée ci-après "loi SEA").

Le 8 novembre 2019, le Comité d'avis sur les évaluations environnementales stratégiques a tenu une réunion lors de laquelle un collaborateur de la DG Énergie, à la demande de sa DG, est venu donner des explications complémentaires et les membres du Comité d'avis ont pu poser certaines questions.

Lors de cette réunion, il a été demandé au collaborateur de la DG Énergie de fournir au Comité d'avis des informations supplémentaires sur l'évolution de la législation pertinente, dont notamment la loi Électricité, sur le contenu concret du rapport de monitoring et sur le contexte général du rôle des pouvoirs publics dans le marché de l'électricité (après la libéralisation de celui-ci). Ces informations n'ont pas encore été fournies au Comité d'avis. Le Comité d'avis estime toutefois pouvoir délivrer un avis fondé sans ces informations.

1. Préambule

2. Avis du Comité SEA

1. Préambule

[1] Le rapport de monitoring soumis pour *examen* au Comité d'avis par la DG Énergie, est prévu par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 5 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (dénommée ci-après la "loi Électricité"), qui stipule que la DG Énergie établit tous les deux ans un rapport complémentaire "sur le suivi de la sécurité d'approvisionnement". Cette obligation repose sur l'article 4 de la directive 2009/72/CE et le rapport doit aussi être transmis à la Commission européenne.

[2] Comme signalé dans la lettre de la DG Énergie, ce rapport de monitoring intègre également l'étude prospective électricité (qui est entre-temps la troisième et dès lors dénommée ci-après "EPE III") qui doit être établie conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa premier de la loi Électricité. Les éléments indispensables de cette EPE, énumérés à l'article 3, § 2, de la loi Électricité, sont les suivants :

"1° elle procède à une estimation de l'évolution de la demande et de l'offre d'électricité à moyen et long terme et identifie les besoins en nouveaux moyens qui en résultent ;

2° elle définit les orientations en matière de choix des sources primaires en veillant à assurer une diversification appropriée des combustibles, à promouvoir l'utilisation des sources d'énergie renouvelables et à intégrer les contraintes environnementales définies par les Régions aux fins de tenir compte des engagements internationaux de la Belgique en matière de réduction des émissions et de production d'énergie à partir de sources renouvelables ;

3° elle définit la nature des filières de production à privilégier en veillant à promouvoir les technologies de production à faible émission de gaz à effet de serre ;

4° elle évalue la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité et formule, quand celle-ci risque d'être compromise, des recommandations à ce sujet ;

5° elle formule des recommandations sur la base des constatations faites au § 2, 1° à 4°. Le gestionnaire du réseau tient compte de ces recommandations en dressant son plan de développement visé à l'article 13 ;

6° elle analyse l'opportunité de recourir à la procédure d'appel d'offres prévue par l'article 5."

[3] Pendant la réunion, la DG Énergie explique qu'elle est confrontée à deux problèmes fondamentaux par rapport à l'EPE : un portant sur le fond et un relatif à la procédure. Sur le fond, la libéralisation du marché de l'énergie a eu pour effet de mettre les pouvoirs publics dans l'impossibilité d'effectuer certaines choses énumérées à l'article 3, § 2, de la loi Électricité. La possibilité pour les pouvoirs publics d'orienter le marché de l'électricité et les acteurs privés impliqués dans celui-ci est en effet sérieusement limitée. Pour cette même raison, l'EPE ne contient aucune obligation et ne constitue pas un cadre contraignant pour des décisions ultérieures. Au niveau de la procédure, l'EPE est toujours en retard sur les faits. Puisque la publication de cette étude requiert une longue procédure, les résultats de l'étude sont souvent obsolètes avant d'être publiés. Ces deux raisons justifient un avant-projet de loi visant à modifier la loi Électricité afin d'y supprimer l'obligation de réaliser une étude prospective. Le projet de loi à cet effet s'est toutefois retrouvé bloqué par la chute du gouvernement fédéral.

2. Avis du Comité SEA

Le rapport de monitoring et l'EPE sont des plans ou des programmes.

[4] Le Comité d'avis SEA constate que l'EPE III est un "plan ou un programme" au sens de l'article 3, 1° de la loi SEA. Il répond en effet aux deux conditions fixées par cette disposition. L'EPE III est en effet "élaborée et/ou adoptée" par une autorité au niveau fédéral, puisqu'elle est rédigée et adoptée par le service public fédéral Économie. Par ailleurs, l'EPE est prescrite par une disposition légale, à savoir l'article 3, § 1^{er}, de la loi Électricité. Le même raisonnement s'applique au rapport de monitoring, qui est lui aussi établi par le SPF Économie et prescrit par l'article 3, §1^{er} de la loi Électricité (ainsi que par l'article 4 de la directive 2009/72/CE).

[5] Le Comité d'avis rappelle qu'en principe, une évaluation des incidences sur l'environnement est uniquement requise pour les plans ou programmes répondant à l'une des trois conditions suivantes :

- 1) Le plan ou programme est repris sur la liste de l'article 6, § 1^{er}, 1° de la loi SEA ;
- 2) Le plan ou programme requiert une évaluation en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE ; ou
- 3) Le plan ou programme définit le cadre "dans lequel la mise en œuvre de projets peut être autorisée" et est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

[6] Le Comité d'avis estime que le rapport de monitoring ne requiert en aucun cas une évaluation en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE. Un examen plus poussé de cette éventualité n'est dès lors pas requis.

Repris sur la liste de l'article 6, § 1^{er}, 1° de la loi SEA

[7] En ce qui concerne la première éventualité, le Comité d'avis constate toutefois que l'article 6, § 1^{er}, 1^o, premier tiret de la loi SEA se réfère au "plan ou programme relatif à la production et à l'approvisionnement en électricité prévu à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité." Cette référence se rapporte donc à la disposition de la loi Électricité qui prescrit à la fois l'EPE et le rapport de monitoring.

[9] Le Comité d'avis estime toutefois que cette référence reprise à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, premier tiret de la loi SEA est devenue sans objet. Cette opinion se fonde sur les profonds changements que le cadre juridique pour le marché de l'électricité a connus et sur les modifications qui ont été apportées à la loi Électricité depuis l'entrée en vigueur de la loi SEA de 2006.

[10] Pour ce qui est des profonds changements que le cadre juridique pour le marché de l'électricité a connus, la principale évolution est la libéralisation du marché de l'énergie. Suite à celle-ci, les pouvoirs publics jouent un rôle limité dans l'orientation et la définition du marché de l'électricité. Suite à celle-ci, il est difficile pour les pouvoirs publics de créer des cadres contraignants pour la sécurité d'approvisionnement et le marché de l'énergie.

[11] Le Comité d'avis relève par ailleurs que cette libéralisation a entraîné une modification des instruments que le SPF Économie doit préparer. Ainsi, l'article 3, § 1^{er} de la loi Électricité a subi une modification en 2009. Auparavant, le SPF Économie devait élaborer en vertu de cet article un "programme indicatif" ; depuis 2009, il s'agit d'une étude prospective. Ce changement de nom évoque également la modification du rôle des pouvoirs publics dans la fourniture d'électricité depuis la libéralisation du marché de l'énergie. Il indique également que l'instrument à élaborer est d'une autre nature que l'instrument prévu initialement. Là où le Comité d'avis présume sur la base des informations fournies que l'instrument précédent (le "programme indicatif") offrait effectivement un cadre pour des décisions et projets ultérieurs, il s'avère que ce n'est plus le cas pour "l'étude prospective". Aux termes de la loi Électricité, l'étude définit encore "les orientations en matière de choix des sources primaires ". Il ressort toutefois de l'intervention du collaborateur de la DG Énergie lors de la réunion du 8 novembre qu'il s'agit effectivement en l'occurrence d'orientations et que celles-ci ne constituent nullement un cadre, et encore moins un cadre contraignant, pour des décisions et projets ultérieurs. En d'autres termes, l'EPE est un instrument fondamentalement différent du "programme indicatif" auquel se référait antérieurement l'article 6, § 1^{er}, 1^o, premier tiret de la loi SEA.

[12] Enfin, le Comité d'avis rappelle la logique de la réglementation SEA. Conformément à l'article 1^{er} de la directive 2001/42/CE (directive SEA) sur laquelle repose la loi SEA, l'objectif de la réglementation SEA est de faire en sorte "que [...] certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale." Il s'agit en l'occurrence d'évaluer à un stade précoce les incidences environnementales de ces plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il ressort des informations dont le Comité d'avis dispose que l'EPE ne peut avoir aucune incidence notable de ce genre sur l'environnement, et n'offre pas davantage un cadre pour des décisions ultérieures contraignantes. Cet élément permet également de supposer que l'EPE est un tout autre instrument que celui auquel il était référé

à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, premier tiret de la loi SEA, de sorte que cette disposition de la loi SEA est devenue sans objet.

L'EPE ne peut avoir aucune incidence notable sur l'environnement.

[13] Bien que le Comité d'avis estime que l'EPE ne correspond pas au plan ou programme auquel il est fait référence à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, premier tiret de la loi SEA, il est néanmoins possible que l'EPE ou le rapport de monitoring qui développe l'EPE soient soumis à l'obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement s'ils offrent un cadre pour des projets et peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement.

[14] Sur la base des informations disponibles, le Comité d'avis estime toutefois que ni l'EPE, ni le rapport de monitoring ne constituent un cadre pour des projets ou sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Les deux instruments étudient ou observent certaines évolutions et tendances plutôt que de les orienter. Ceci a été clairement mis en avant par les commentaires fournis par la DG Énergie. En outre, cela a été confirmé par l'expérience que le Comité d'avis a eue de procédures SEA pour des EPE antérieures. Pour la première et la deuxième version de cette étude prospective, des évaluations des incidences sur l'environnement ont effectivement été réalisées. L'expérience de ces deux évaluations confirme toutefois ce qui précède : puisque les études prospectives n'offrent pas de véritable cadre pour des projets ultérieurs, il s'est avéré très difficile de réaliser une SEA utile. Par exemple, il était impossible de présenter de réelles alternatives parce que les études ne comportaient pas de véritables décisions.

Décision du Comité d'avis

[15] Pour cette raison, le Comité d'avis estime que le premier tiret de l'article 6, § 1^{er}, 1^o de la loi SEA est devenu sans objet et qu'en conséquence, l'étude prospective prévue à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 ne constitue pas l'un des plans ou programmes repris sur la liste pour lesquels il faut *de jure* réaliser une SEA.

[16] Pour ces mêmes raisons, le Comité d'Avis estime que ni l'EPE, ni le rapport de monitoring ne sont visés par l'article 6, § 1^{er}, 3^o de la loi SEA. Ni l'EPE, ni le rapport de monitoring ne définissent en effet un cadre contraignant pour un projet quelconque et les deux instruments ne peuvent dès lors avoir aucune incidence notable sur l'environnement.

[17] Le Comité d'avis estime donc que l'étude prospective relative au marché de l'électricité est exemptée de l'obligation de réaliser une SEA puisqu'elle ne constitue aucun plan ou programme visé au sens de l'article 6, § 1^{er} de la loi SEA.