

ARRÊT

En cause:

le recours en annulation des articles 5 et 6 du décret de la Région wallonne du 29 avril 2024 « modifiant les articles 1er, 2, 32, 83 et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis », introduit par l'ASBL « EDORA - Fédération de l'Energie d'Origine Renouvelable et Alternative » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin, Magali Plovie et Frank Fleerackers, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I Objet du recours

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 mars 2025 et parvenue au greffe le 1er avril 2025, un recours en annulation des articles 5 et 6 du décret de la Région wallonne du 29 avril 2024 « modifiant les articles 1er, 2, 32, 83 et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis » (publié au Moniteur belge du 22 octobre 2024) a été introduit par l'ASBL « EDORA - Fédération de l'Energie d'Origine Renouvelable et Alternative », l'ASBL « Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières », la SA « Electrabel », la SA « Luminus », la SA « Storm Management » et la SA « Ventis », assistées et représentées par Me Bruno Lombaert et Me Renaud Smal, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « REScoop Wallonie », assistée et représentée par Me Charlotte Delhay, avocate au barreau de Bruxelles, par Me Genthys George, avocat au barreau de Mons et par Me Kevin Polet, avocat au barreau du Brabant wallon (partie intervenante);

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Jean-François Cartuyvels, avocat au barreau du Luxembourg.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et la partie intervenante a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 22 avril 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Katrin Jadin et Danny Pieters, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II En droit

A Argument

Fédération de l'Energie d'Origine Renouvelable et Alternative », l'ASBL « Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières », la SA « Electrabel », la SA « Luminus », la SA « Storm Management » et la SA « Ventis », assistées et représentées par Me Bruno Lombaert et Me Renaud Smal, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « REScoop Wallonie », assistée et représentée par Me Charlotte Delhay, avocate au barreau de Bruxelles, par Me Genthys George, avocat au barreau de Mons et par Me Kevin Polet, avocat au barreau du Brabant wallon (partie intervenante);

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Jean-François Cartuyvels, avocat au barreau du Luxembourg.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et la partie intervenante a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 22 avril 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Kattrin Jadin et Danny Pieters, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. Les parties requérantes allèguent qu'elles justifient d'un intérêt à demander l'annulation des articles 5 et 6 du décret de la Région wallonne du 29 avril 2024 « modifiant les articles 1er, 2, 32, 83 et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis » (ci-après : le décret du 29 avril 2024), qui introduisent de nouvelles règles pour les projets éoliens dans l'article 83 et dans le nouvel article 86bis du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 11 mars 1999). Les deux premières parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées affectent leur but statutaire et les intérêts de leurs membres. Les quatre dernières parties requérantes font valoir qu'elles développent de nombreux projets éoliens en Région wallonne et que les dispositions attaquées affectent directement et défavorablement leur situation.

A.1.2. L'intérêt des parties requérantes n'est pas contesté par les autres parties.

A.2.1. La partie intervenante expose qu'elle a pour but statutaire de fédérer les initiatives citoyennes dans le secteur de l'énergie renouvelable et que ses membres incluent des coopératives actives dans des projets éoliens. Elle estime dès lors justifier de l'intérêt requis pour intervenir à la procédure, afin de défendre les dispositions attaquées.

A.2.2. L'intérêt de la partie intervenante n'est pas contesté par les autres parties.

Quant aux moyens

A.3. Le Gouvernement wallon s'en réfère à la sagesse de la Cour en ce qui concerne les cinq moyens des parties requérantes.

En ce qui concerne le premier moyen

A.4. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par les articles 5 et 6 du décret du 29 avril 2024, de l'article 27 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles relèvent qu'il résulte de l'article 5 du décret du 29 avril 2024 que le développeur d'un projet éolien est tenu d'émettre, à destination des citoyens et des pouvoirs locaux, des appels à manifestation d'intérêt à participer à ce projet, ainsi que des propositions de participation à concurrence de minimum 24,99 % pour chacun de ces deux groupes. Selon elles, le développeur d'un projet éolien est dès lors contraint à ne réaliser son projet qu'en association avec des citoyens et des pouvoirs locaux qui acceptent les propositions de participation. De plus, toujours selon elles, si les acceptations au sein d'un groupe ne dépassent pas le seuil de 24,99 %, le développeur du projet éolien est tenu de s'associer avec tous ceux qui ont marqué leur acceptation. Elles ajoutent que, lorsque différents développeurs envisagent plusieurs projets éoliens qui sont incompatibles et qui présentent des productibles comparables, la participation locale et citoyenne constitue une véritable obligation de résultat, puisque, dans un tel cas, la préférence est donnée au projet qui propose l'exploitation la plus participative (article 6 du décret du 29 avril 2024). Se référant notamment à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 75.580/4 du 10 avril 2024 rendu sur la proposition à l'origine du décret du 29 avril 2024, elles soutiennent que les dispositions attaquées entraînent par conséquent une ingérence dans la liberté d'association, dès lors que cette liberté inclut le droit de ne pas s'associer. Elles font valoir que cette ingérence ne respecte pas le principe de légalité et de prévisibilité (première branche), qu'elle n'est pas apte à atteindre l'objectif poursuivi (deuxième branche) et qu'elle est disproportionnée (troisième branche).

Première branche

A.5.1. Se référant à l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État du 10 avril 2024, les parties requérantes soutiennent tout d'abord que l'article 5 du décret du 29 avril 2024 ne respecte pas le principe de légalité et de prévisibilité. Premièrement, elles relèvent qu'aucune disposition ne formalise explicitement les obligations d'organisation d'appels à manifestation d'intérêt et d'émission de propositions de participation qui résultent incidemment de cet article. Deuxièmement, elles font valoir que le législateur décretaal n'a pas défini lui-même les éléments essentiels du régime concerné : (1) la forme de la participation locale et citoyenne n'est pas déterminée, (2) le législateur décretaal n'a défini ni les pouvoirs locaux concernés ni les citoyens concernés, et il n'a habilité le Gouvernement wallon qu'à définir les premiers, (3) le législateur décretaal a conféré au Gouvernement wallon une habilitation très générale pour fixer les modalités de l'appel à manifestation d'intérêt à destination des citoyens et il n'a rien précisé pour celui à destination des pouvoirs locaux et (4) le législateur décretaal n'a déterminé ni le moment auquel les propositions de participation doivent être émises, ni leur degré de formalisation.

Les parties requérantes soutiennent que l'article 6 du décret du 29 avril 2024 ne respecte pas non plus le principe de légalité et de prévisibilité. Premièrement, elles critiquent le manque de précision de la notion de « projet incompatible ». Selon elles, alors que cette notion renvoie a priori à une incompatibilité technique, les travaux préparatoires se réfèrent, eux, au critère de l'absence de maximisation du productible. Elles ajoutent que le développeur d'un projet éolien sera souvent dans l'impossibilité de vérifier l'existence d'autres projets incompatibles et que les fonctionnaires technique et délégué risquent

de ne pas être en mesure d'apprécier l'existence d'une incompatibilité, notamment si les études d'incidences relatives aux autres projets ne sont pas encore terminées. Deuxièmement, elles font valoir qu'il n'est pas clair de savoir si la règle de préférence énoncée au nouvel article 86bis, § 4, du décret du 11 mars 1999 se limite ou non aux situations dans lesquelles la procédure prévue aux paragraphes 1er à 3 de cet article a été mise en œuvre.

A.5.2. La partie intervenante souligne que la position de la section de législation du Conseil d'État est plus stricte que celle de la Cour, qui considère que l'article 23 de la Constitution reconnaît un principe de légalité limité,

et que celle de la Cour européenne des droits de l'homme, qui applique une conception matérielle de ce principe. Selon la partie intervenante, il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'article 23 de la Constitution impose uniquement au législateur compétent de déterminer l'objet des mesures concernées. Elle ajoute que l'article 27 de la Constitution ne réserve pas de matière au législateur et n'impose pas d'exigences en termes de légalité plus importantes que celles résultant de l'article 23 de la Constitution (arrêt de la Cour n° 155/2022 du 24 novembre 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.155). En ce qui concerne le mécanisme de participation instauré par l'article 5 du décret du 29 avril 2024, la partie intervenante considère que le législateur décretaal en a réglé l'objet et que le Gouvernement wallon pourra en régler des éléments essentiels sur le fondement de l'habilitation qui lui a été conférée. Elle ajoute que la notion de « citoyen » doit s'entendre dans son sens usuel. Ensuite, en ce qui concerne l'article 6 du décret du 29 avril 2024, la partie intervenante observe que la notion de « projet incompatible » a été précisée dans les travaux préparatoires et qu'il appartiendra aux fonctionnaires technique et délégué d'apprécier, au cas par cas, si les projets concernés permettent ou non d'optimiser le productible. Enfin, elle fait valoir que la règle de préférence énoncée au nouvel article 86bis, § 4, du décret du 11 mars 1999 s'applique lorsque plusieurs demandes de permis « incompatibles » sont instruites parallèlement.

A.5.3. Les parties requérantes répondent que l'exigence de légalité formelle découlant de l'article 23 de la Constitution ne saurait être vidée de toute substance. Elles ajoutent que l'exigence de légalité matérielle n'est pas respectée non plus, dès lors que le Gouvernement wallon n'a pas mis en œuvre les habilitations que l'article 5 du décret du 29 avril 2024 lui confère. Elles font ensuite valoir que les travaux préparatoires ne contiennent que des indications imprécises et souvent contradictoires sur les questions essentielles qui ne sont pas réglées par les dispositions attaquées, notamment sur la forme de la participation des citoyens et des pouvoirs locaux. Elles relèvent également que, si la notion de « citoyen » était interprétée dans son sens usuel, cela n'inclurait pas de critère de proximité, ce qui ne semble pas conciliable avec les travaux préparatoires et avec le nouveau cadre de référence éolien du 25 janvier 2024 (ci-après : le cadre de référence de 2024).

A.5.4. La partie intervenante réplique que le fait que le Gouvernement wallon n'a pas encore mis en œuvre les habilitations qui lui sont conférées n'implique pas l'inconstitutionnalité des dispositions attaquées. En ce qui concerne la forme de la participation, elle relève que les dispositions attaquées laissent une certaine liberté aux développeurs de projets éoliens et que le Gouvernement wallon est en tout état de cause habilité à déterminer les modalités des propositions de participation. Elle fait ensuite valoir que la notion de « citoyen » est synonyme de ressortissant et que l'absence de critère de proximité avec le projet éolien concerné n'est pas incompatible avec l'objectif poursuivi par les dispositions attaquées. Enfin, à titre subsidiaire, elle demande que, si les griefs dirigés contre l'article 6 du décret du 29 avril 2024 étaient jugés fondés, l'annulation soit limitée à cette disposition.

Deuxième branche

A.6.1. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées ne sont pas aptes à atteindre l'objectif consistant à renforcer l'adhésion des riverains et des pouvoirs locaux aux projets éoliens. Elles relèvent en effet que les personnes qui prennent part à de tels projets sont celles qui sont déjà convaincues par ces projets, dont elles ne sont d'ailleurs pas nécessairement les riverains. Selon les parties requérantes, alors que le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne qui avait été approuvé par le Gouvernement wallon en 2013 (ci-après : le cadre de référence de 2013) contenait déjà une recommandation relative à la participation locale et citoyenne, l'expérience n'a pas démontré que la possibilité de participer à ces projets aurait une influence décisive sur l'existence d'une opposition à ceux-ci. Enfin, elles allèguent que les dispositions des articles 5 et 6 du décret du 29 avril 2024 sont de nature à ralentir la procédure d'octroi des permis concernés, alors que ce décret a pourtant pour objectif d'améliorer, de simplifier et d'accélérer cette procédure.

A.6.2. La partie intervenante fait valoir que les dispositions attaquées poursuivent un objectif d'intérêt général, en ce qu'elles visent à renforcer l'acceptation de l'énergie éolienne par les citoyens et les pouvoirs locaux et, ce faisant, à lutter contre le changement climatique. Selon elle, les dispositions attaquées peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif. Elle souligne qu'en Région wallonne, l'intérêt de la participation locale et citoyenne pour faciliter l'acceptabilité des projets éoliens est admis depuis longtemps, tel qu'il ressort du cadre de référence de 2013. Elle observe qu'il en va de même en droit européen et elle se réfère à cet égard au considérant 70 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « relative à la promotion de

l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) » (ci-après : la directive (UE) 2018/2001).

A.6.3. Les parties requérantes répondent que le régime attaqué exclut en tout cas les personnes qui n'ont pas les ressources financières pour participer aux projets éoliens. Elles ajoutent que, si le cadre de référence de 2013 n'a pas permis de renforcer la sécurité juridique des projets éoliens, cela n'est pas imputable à son absence de caractère contraignant. En effet, elles soulignent que ce cadre a entraîné une dynamique de hausse du niveau de participation publique et citoyenne dans les projets éoliens, mais que cette dynamique n'a pas donné lieu à une réduction du contentieux relatif à ces projets. Selon elles, cela démontre l'absence de corrélation entre, d'une part, la participation et, d'autre part, l'acceptation et la sécurité juridique des projets éoliens. Enfin, toujours selon elles, la référence aux communautés d'énergie renouvelable visées au considérant 70 de la directive (UE) 2018/2001 est sans pertinence, dès lors que ces communautés font l'objet d'une réflexion locale et ont un effet direct sur la facture énergétique des participants, ce qui ne correspond pas au régime attaqué.

A.6.4. La partie intervenante réplique que la participation des citoyens et des pouvoirs locaux a un effet positif, qu'elle s'opère ou non à travers une communauté d'énergie renouvelable. Se référant notamment à une étude scientifique néerlandaise, elle fait valoir que la participation citoyenne contribue à renforcer l'adhésion sociale aux projets éoliens, à accélérer leur développement et à réduire les contestations de ces projets. Ensuite, elle ajoute que l'ouverture de la participation à un cercle plus large que les riverains permet de renforcer la dynamique collective et de favoriser l'acceptabilité globale des projets éoliens. Enfin, selon la partie intervenante, il ressort des statistiques relatives à l'exploitation des éoliennes en Région wallonne qu'entre 2015 et 2023, la participation des coopératives citoyennes est restée pratiquement stable, celle des communes a légèrement diminué et celle des intercommunales a progressé. Toujours selon elle, ces chiffres démontrent que le cadre de référence de 2013 n'était pas suffisant pour atteindre l'objectif poursuivi.

Troisième branche

A.7.1. Les parties requérantes font valoir que l'ingérence dans la liberté d'association est disproportionnée. Elles se réfèrent à cet égard à l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État du 10 avril 2024. Selon elles, le régime attaqué est d'autant moins admissible qu'il a vocation à s'appliquer à toutes les demandes de permis unique pour une ou plusieurs éoliennes, y compris lorsque le projet éolien ne vise pas à alimenter le réseau public mais est destiné à la consommation propre du demandeur ou d'un opérateur industriel. Elles critiquent également le double taux de participation de 24,99 %. Selon elles, rien ne justifiait la nécessité de remplacer le régime souple du cadre de référence de 2013 par une obligation décrétable assortie de conditions beaucoup plus strictes. Elles soulignent que le cadre de référence de 2013 avait en effet démontré une certaine effectivité, par ceci que plusieurs développeurs de projets éoliens ont mis en place des coopératives permettant la participation des citoyens et que le taux de participation a augmenté au fil du temps.

A.7.2. La partie intervenante soutient que l'introduction d'une obligation décrétable est justifiée, dès lors que les mesures moins contraignantes du cadre de référence de 2013 n'ont pas permis d'atteindre l'objectif poursuivi. Elle met en évidence plusieurs éléments qui démontrent le caractère proportionné du double taux de participation de 24,99 % : (1) la plupart des parties requérantes ont participé aux discussions dont découle ce mécanisme de participation, (2) le développeur du projet éolien conserve la majorité des parts, (3) le développeur du projet éolien peut choisir de proposer une participation directe au capital ou une participation indirecte au financement et (4) il n'y a pas d'obligation de résultat. Se référant aux exemples du Danemark et des Pays

B Point de vue de la cour

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 5 et 6 du décret de la Région wallonne du 29 avril 2024 « modifiant les articles 1er, 2, 32, 83 et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis » (ci-après : le décret du 29 avril 2024). Ces articles introduisent, dans l'article 83 et dans le nouvel article 86bis du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 11 mars 1999), de nouvelles dispositions relatives aux demandes de permis unique portant sur une ou plusieurs éoliennes. Selon les travaux préparatoires, ces dispositions s'inscrivent dans l'objectif général d'amélioration des procédures applicables à ces demandes de permis, afin de contribuer à l'objectif européen consistant à accélérer rapidement la transition énergétique et afin de lutter contre le changement climatique (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1606/1, p. 3; n° 1606/4, pp. 4-5).

B.2.1. L'article 5 du décret du 29 avril 2024 dispose :

« Dans l'article 83 du [décret du 11 mars 1999], trois alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 2 et 3 :

‘ La demande de permis unique portant sur une ou plusieurs éoliennes contient :

1° un rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à participer au projet éolien émis à destination des citoyens;

2° un rapport relatif à l'appel à manifestation d'intérêt à participer au projet éolien émis à destination des pouvoirs locaux;

3° les propositions de participation émises à destination des pouvoirs locaux et des citoyens, à concurrence minimum de 24,99 % pour chacun des deux groupes.

L'appel à manifestation d'intérêt visé à l'alinéa 3, 1°, est organisé au plus tard lors de la réunion d'information préalable et le rapport visé à l'alinéa 3, 2°, est clôturé et présenté lors de la réunion d'information préalable.

Le Gouvernement définit les pouvoirs locaux concernés, les modalités de l'appel à manifestation d'intérêt qui a pour objet de permettre aux citoyens de prendre connaissance de toutes les informations relatives aux propositions de participation, les modalités des propositions de participation qui ont pour objectif d'assurer l'ouverture des projets à des conditions économiques équivalentes aux conditions de marché, le contenu et les modalités de communications des rapports relatifs à l'appel à manifestation d'intérêt. ' ».

B.2.2. Les développements de la proposition à l'origine du décret du 29 avril 2024 indiquent à cet égard :

« Cette modification de l'article 83 du décret du 11 mars 1999 a pour objectif d'imposer aux porteurs de projets éoliens de démontrer, lors de leur demande de permis unique, qu'ils ont organisé un appel à manifestation d'intérêt à participer au projet éolien.

En effet, les communes et leurs habitants sont les premiers à percevoir la présence des éoliennes. La participation citoyenne et communale à des projets de production d'énergie verte peut constituer un élément déterminant du succès ou de l'échec d'un projet éolien, les habitants pouvant avoir le sentiment que leur paysage, bien public, est sacrifié sans qu'ils en ressentent les bénéfices.

Outre la consultation obligatoire des communes et des citoyens dans les procédures de permis unique (réunion d'information préalable, enquête publique, avis), il convient d'imposer aux développeurs, d'une part, l'organisation d'un appel à manifestation d'intérêt à participer au projet éolien lors de la réunion d'information préalable et, d'autre part, l'émission d'offres de participation à destination des pouvoirs locaux et des citoyens, à concurrence de 24,99 % pour chacun des deux groupes.

Ces offres de participation doivent être émises de manière loyale afin de garantir l'objectif d'acceptabilité sociale de la mesure. Le Gouvernement est habilité à identifier les critères qui permettent de déterminer le respect de ce principe de loyauté qui vise à assurer l'ouverture des projets aux communes à des conditions économiques équivalentes à celles des promoteurs » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1606/1, p. 4).

B.2.3. La participation des citoyens et des pouvoirs locaux aux projets d'énergie renouvelable est encouragée par le droit de l'Union européenne. En plus des dispositions qui concernent spécifiquement les communautés d'énergie renouvelable (voy. not. le considérant 70 et les articles 2, second alinéa, point 16), et 22 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) », ci-après : la directive (UE) 2018/2001), l'article 15quinquies, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001, inséré par la directive (UE) 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 », dispose de manière générale :

« Les États membres promeuvent l'acceptation par le public des projets liés aux énergies renouvelables grâce à une participation directe et indirecte des communautés locales à ces projets ».

Il ressort des travaux préparatoires que l'article 5 du décret du 29 avril 2024 – qui n'est pas une disposition spécifique aux communautés d'énergie renouvelable mais s'applique de manière générale à toute demande de permis unique portant sur une ou plusieurs éoliennes – entend mettre en œuvre cet article 15quinquies, paragraphe 2 (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1606/4, pp. 7-9; C.R.I., n° 17, p. 26; voy. aussi n° 1629/1, p. 21).

B.3.1. L'article 6 du décret du 29 avril 2024 dispose :

« Dans le [décret du 11 mars 1999], il est inséré un article 86bis rédigé comme suit :

‘ Art. 86bis. § 1er. Pour les demandes de permis portant sur une ou plusieurs éoliennes, excepté le rééquipement de ces installations, le délai visé à l'article 92, § 3, est suspendu, sur proposition du fonctionnaire technique, par une décision conjointe du fonctionnaire technique et du fonctionnaire délégué constatant que le projet éolien qui fait l'objet de la demande de permis est, d'une part, incompatible avec un projet éolien qui a fait l'objet d'une réunion d'information préalable moins de deux ans avant le dépôt de la demande de permis et, d'autre part, qu'il ne satisfait pas au critère de sélection suivant : le projet vise au minimum 4 éoliennes et atteint 24,99 % de participation, des pouvoirs locaux et /ou citoyenne.

Cette décision est envoyée au demandeur en même temps que la décision visée à l'article 86, § 1er.

§ 2. En même temps que la décision visée à l'article 86, § 1er, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué interrogent le ou les porteurs de projet incompatible quant à son intention d'introduire une demande de permis relative à son projet, endéans les six mois de la décision visée au paragraphe 1er, alinéa 1er.

À défaut pour le ou les porteurs de projet incompatible d'informer les fonctionnaires, dans un délai de dix jours à dater de la notification visée à l'alinéa 1er, de son intention d'introduire une demande de permis relative au projet incompatible, il est présumé ne pas avoir l'intention d'introduire une demande de permis endéans les six mois de la décision visée au paragraphe 1er, alinéa 1er.

§ 3. La suspension visée au paragraphe 1er, alinéa 1er est automatiquement levée dans les cas suivants :

- 1° à défaut d'un envoi visé au paragraphe 2, alinéa 2;
- 2° au dépôt d'une demande de permis relative à un projet incompatible;
- 3° à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la décision visée au paragraphe 1er, alinéa 1er.

§ 4. Entre les projets incompatibles, l'autorité préfère celui qui répond aux critères de sélection suivants :

- 1° celui qui propose le plus grand productible;

2° à projets ayant un productible comparable, à savoir dont la différence en productible est inférieure à 15 % du productible, exprimé en MWh, celui qui propose l'exploitation la plus participative (citoyenne et/ou des pouvoirs locaux). ' ».

B.3.2. Les développements de la proposition à l'origine du décret du 29 avril 2024 exposent à cet égard :

« L'objectif de cet article est d'intégrer une procédure spécifique pour les permis portant sur une ou plusieurs éoliennes. Cette nouvelle procédure permet aux fonctionnaires technique et délégué de suspendre l'instruction d'une demande de permis unique pour une ou plusieurs éoliennes pour une durée maximale de six mois afin de leur permettre, s'ils reçoivent une autre demande de permis portant sur une ou plusieurs éoliennes potentiellement incompatibles avec celles de la première demande, d'instruire les dossiers de permis en parallèle et, partant, d'autoriser le dossier le plus qualitatif. Des projets sont incompatibles lorsqu'ils s'excluent mutuellement, c'est-à-dire s'ils ne permettent pas de maximiser le productible » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1606/1, p. 4).

Lors des discussions en commission, l'un des auteurs de la proposition à l'origine du décret du 29 avril 2024 a indiqué :

« [...] l'article 6 du dispositif vise notamment à répondre aux inquiétudes exprimées par les citoyens qui voient, sur le territoire de leur commune, de nombreux projets, avec une sensation d'envahissement et de pléthore, alors que dans les faits, ces projets sont incompatibles les uns avec les autres. Il ajoute à cet égard que la participation des communes et la participation citoyenne permettent également de répondre en partie à certaines critiques » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1606/4, p. 6).

Quant aux moyens

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.4. Le deuxième moyen est pris de la violation, par les articles 5 et 6 du décret du 29 avril 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec la liberté de commerce et d'industrie garantie par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) et par l'article II.3 du Code de droit économique, ainsi qu'avec les articles 49 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE). Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées restreignent la liberté de commerce et d'industrie, la liberté d'établissement et la libre circulation des capitaux, et que ces restrictions ne sont ni pertinentes (première branche) ni proportionnées (seconde branche).

B.5. La Cour examine conjointement les deux branches du moyen, eu égard à leur connexité.

B.6. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.7.1. La liberté d'entreprendre, telle qu'elle est notamment visée à l'article II.3 du Code de droit économique et dans le décret d'Allarde du 2-17 mars 1791, abrogé, qui visait la liberté de commerce et

d'industrie, a régulièrement servi de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Cette liberté doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'Union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les régions exercent leurs compétences « dans le respect des principes de la libre circulation des personnes,

biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ».

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétences.

B.7.2. La liberté d'entreprendre inclut « la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la concurrence libre », étant précisé que « la liberté contractuelle comprend, notamment, le libre choix du partenaire économique [...], ainsi que la liberté de déterminer le prix pour une prestation » (voy., à propos de la liberté d'entreprise garantie de manière analogue par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, CJUE, grande chambre, 22 janvier 2013, C283/11, Sky Österreich GmbH, ECLI:EU:C:2013:28, points 42 et 43). La liberté d'entreprendre comprend également « le droit, pour toute entreprise, de pouvoir librement utiliser, dans les limites de la responsabilité qu'elle encourt pour ses propres actes, les ressources économiques, techniques et financières dont elle dispose », étant entendu que « [c]onstitue, notamment, une restriction de ce droit, l'obligation de prendre des mesures qui sont susceptibles de représenter, pour un opérateur économique, un coût important, d'avoir un impact considérable sur l'organisation de ses activités ou de requérir des solutions techniques difficiles et complexes » (CJUE, 15 avril 2021, C-798/18 et C-799/18, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a., ECLI:EU:C:2021:280, points 62 et 63).

B.7.3. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

La liberté d'entreprendre « doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société ». Elle peut dès lors « être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique » (CJUE, grande chambre, 22 janvier 2013, C-283/11, précité, points 45 et 46; grande chambre, 21 décembre 2016, C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, points 85 et 86).

B.7.4. En matière socioéconomique, le législateur décréte dispose, en principe, d'un large pouvoir d'appréciation. Il n'appartient à la Cour de sanctionner les choix politiques posés par ledit législateur et les motifs qui les fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable.

Toutefois, la Cour doit également tenir compte, dans son examen de la justification raisonnable de la mesure, des libertés économiques garanties par le droit de l'Union.

B.8.1. L'article 63 du TFUE dispose :

- « 1. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.
2. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites ».

B.8.2. Relèvent de la libre circulation des capitaux garantie par l'article 63 du TFUE, entre autres, les investissements directs (CJCE, 14 février 2008, C-274/06, Commission c. Espagne, ECLI:EU:C:2008:86, points 16 à 19; CJUE, grande chambre, 19 décembre 2024, C-295/23, Halmer Rechtsanwalts-gesellschaft UG, ECLI:EU:C:2024:1037, point 75), les acquisitions de titres en tant que placement financier (CJUE, 16 juillet 2020, C-686/18, Adusbef e.a., ECLI:EU:C:2020:567, point 101; grande chambre, 19 décembre 2024, C-295/23, précité, point 75) et les prêts (CJUE, 26 avril 2012, C-578/10 à C-580/10, van Putten e. a., ECLI:EU:C:2012:246, point 32; 7 septembre 2023, C-15/22, Finanzamt G, ECLI:EU:C:2023:636, point 41).

B.8.3. Constitue une restriction à la libre circulation des capitaux « toute entrave aux mouvements de capitaux intervenant tant entre États membres [...] qu'entre États membres et

pays tiers » (CJUE, grande chambre, 18 juin 2020, C-78/18, Commission c. Hongrie, ECLI:EU:C:2020:476, point 52), ce qui inclut les mesures « qui sont de nature à dissuader les non-résidents de faire des investissements dans un État membre ou à dissuader les résidents de cet État membre d'en faire dans d'autres États » (CJUE, 27 février 2025, C-18/23, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, ECLI:EU:C:2025:119, point 57). Tel est notamment le cas des « mesures nationales qui sont susceptibles d'empêcher ou de limiter l'acquisition d'actions dans des sociétés résidentes ou qui sont susceptibles de dissuader les investisseurs des autres États membres d'investir dans le capital de celles-ci » (CJUE, grande chambre, 19 décembre 2024, C-295/23, précité, point 76).

Une restriction à la libre circulation des capitaux peut être admise si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (CJUE, 22 novembre 2018, C-679/17, Johannes Huijbrechts, ECLI:EU:C:2018:940, point 30; 27 février 2025, C-18/23, précité, point 90).

B.9. En ce qui concerne l'article 5 du décret du 29 avril 2024, la section de législation du Conseil d'État a observé, dans son avis sur la proposition à l'origine de ce décret, que cet article entraînait une restriction, entre autres, de la libre circulation des capitaux et de la liberté d'entreprendre. Elle a estimé que la proportionnalité de ces restrictions n'était pas établie, notamment quant à l'obligation d'émettre des offres de participation à destination des citoyens et des pouvoirs locaux à concurrence de 49,98 % au total (Doc. parl., Parlement wallon, 2023- 2024, n° 1606/2, pp. 7-8).

L'un des auteurs de la proposition de décret a répondu comme suit à cette observation :

« L'orateur rappelle qu'en droit wallon, les actes et travaux relatifs à un projet éolien ne peuvent être réalisés que dans le respect d'une procédure d'autorisation. Il indique que la proposition de décret ne crée pas de limitation ni n'enfreint de libertés mais qu'elle ajoute des conditions procédurales permettant de lever l'interdiction générale de procéder aux actes des travaux éoliens.

Il déclare ainsi que l'objet du texte est de mettre en place une méthode afin que les promoteurs organisent un appel à participation. Il a dès lors été choisi d'inscrire cette méthode dans le cadre de la procédure de délivrance des permis uniques via le caractère complet et

recevable des demandes. Ainsi, l'intervenant estime que la proposition ne crée pas de restrictions aux libertés d'association et d'entreprendre en ce qu'elle n'impose pas la forme du lien juridique entre les promoteurs et les éventuelles parties prenantes.

Par rapport aux observations du Conseil d'État relatives à la liberté de circulation des capitaux et à la liberté d'établissement, il précise que la présente proposition ne crée pas de mécanisme de subventionnement et que l'avis de la haute juridiction n'y est donc pas transposable tel quel. Il ajoute que la proposition ne discrimine pas les citoyens selon qu'ils sont regroupés sous une forme juridique ou non ou que cette forme juridique est locale ou non. Selon l'analyse du député, la proposition ne crée donc pas d'inégalité de traitement. De même, il indique que la proposition s'inscrit totalement dans le cadre de la procédure wallonne de permis unique et qu'elle ne crée donc pas de difficulté supplémentaire pour les promoteurs qui n'auraient pas d'ancrage local par rapport aux promoteurs locaux.

Il est par ailleurs précisé que le texte à l'examen poursuit un objectif d'intérêt général, celui de la protection, de la sécurité et de la santé humaine à travers la lutte contre les bouleversements climatiques. [Le membre] considère donc qu'une éventuelle restriction aux libertés d'association, d'entreprendre, de circulation des capitaux ou d'établissement pourrait être justifiée par cet élément.

Il déclare également que la proposition s'inscrit dans la suite de la mise en place des mesures moins restrictives qui n'ont pas permis d'atteindre le but poursuivi en termes de participation tant des citoyens que des pouvoirs locaux et s'en réfère aux mesures prises en la matière depuis 2013 via le cadre de référence éolien.

Il signale que la proposition laisse aux promoteurs éoliens le loisir d'offrir une participation directe au capital ou indirecte au financement dans les projets éoliens et de fixer le prix et les conditions d'acceptation de ces offres, pour autant que ce prix et ces conditions soient loyaux.

Pour finir, il indique que la proposition n'impose pas un résultat de projet participatif. Il estime dès lors que la proposition est proportionnée à l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1606/4, p. 9).

B.10. L'article 5 du décret du 29 avril 2024 impose au développeur d'un projet éolien d'ouvrir son projet à la participation des citoyens et des pouvoirs locaux, par l'émission de propositions de participation à concurrence de minimum 24,99 % à destination de chacun de ces deux groupes. Cette disposition implique que la participation dans le projet éolien est réservée, à concurrence de minimum 49,98 % au total, en priorité aux citoyens et aux pouvoirs locaux par rapport aux autres investisseurs potentiels.

L'article 86bis du décret du 11 mars 1999, tel qu'il est inséré par l'article 6 du décret du 29 avril 2024, attache plusieurs effets à l'ampleur de la participation des citoyens et/ou des pouvoirs locaux dans les projets éoliens concernés. Premièrement, il s'agit d'un critère qui délimite le champ d'application de la procédure prévue par cette disposition, cette procédure s'appliquant notamment lorsque le projet éolien concerné n'atteint pas 24,99 % de participation des citoyens et/ou des pouvoirs locaux et qu'il est incompatible avec un autre projet éolien ayant fait l'objet d'une réunion d'information préalable moins de deux ans auparavant (article 86bis, § 1er, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999). Deuxièmement, lorsque les projets incompatibles concernés ont un productible comparable, l'autorité doit donner la préférence au

projet dans lequel la participation des citoyens et/ou des pouvoirs locaux est la plus importante (article 86bis, § 4, du décret du 11 mars 1999).

Les articles 5 et 6 du décret du 29 avril 2024 entraînent dès lors une restriction de la liberté d'entreprendre des développeurs de projets éoliens, en ce qu'ils constituent une contrainte à la fois quant à l'organisation de leurs activités et quant au choix de leurs partenaires économiques. Ces dispositions entraînent également une restriction de la libre circulation des capitaux, en ce qu'elles favorisent la participation des citoyens et des pouvoirs locaux par rapport aux autres investisseurs potentiels.

Ces restrictions ne trouvent pas directement leur source dans l'article 15quinquies, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001, lequel laisse en effet un large pouvoir d'appréciation aux États membres, mais elles résultent de la mise en œuvre de cette disposition par le législateur décentral.

B.11. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1, B.2.2 et B.3.2, les dispositions attaquées visent à améliorer les procédures applicables aux projets éoliens et à renforcer l'acceptabilité sociale de ces projets, dans l'objectif d'accélérer rapidement la transition énergétique et de lutter contre le changement climatique. Les dispositions attaquées poursuivent donc une raison impérieuse d'intérêt général.

B.12. Avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, des régimes d'ouverture des projets éoliens à la participation des citoyens et des pouvoirs locaux, à concurrence de deux fois 24,99 %, étaient prévus par le cadre de référence de 2024 (circulaire du Gouvernement wallon du 25 janvier 2024 « relative au cadre de référence éolien ») et, auparavant, par le cadre de

référence de 2013 (cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013). Eu égard à la nature de ces cadres de référence, ces régimes d'ouverture à la participation des citoyens et des pouvoirs locaux n'étaient pas contraignants mais constituaient une ligne de conduite, dont il était possible de s'écarter moyennant une motivation adéquate (voy. not. CE, 7 mai 2025, n° 263.232, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.232). En outre, le Conseil d'État a jugé, dans le cadre d'un recours qui était dirigé contre le refus d'un permis unique pour plusieurs éoliennes et qui critiquait le motif de refus relatif à l'insuffisance de la participation citoyenne, que l'ancrage local d'un projet peut être pris en considération par l'autorité compétente (CE, 26 juillet 2017, n° 238.883, ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.238.883).

B.13. Les articles 5 et 6 du décret du 29 avril 2024 introduisent, en termes de participation des citoyens et des pouvoirs locaux, des dispositions qui, à la fois, prévoient des taux particulièrement élevés et qui, à la différence des cadres de référence de 2024 et de 2013, sont contraignantes.

Certes, l'article 5 du décret du 29 avril 2024 impose seulement d'ouvrir le projet éolien à la participation des citoyens et des pouvoirs locaux, sans exiger de résultat en termes de participation effective. Cela étant, la part de l'investissement dans le projet éolien que cet article impose d'ouvrir aux citoyens et aux pouvoirs locaux, et qu'il leur réserve en priorité par rapport aux autres investisseurs potentiels, est substantielle, dès lors qu'elle atteint près de la moitié de l'investissement, à savoir un minimum de 49,98 % au total.

Quant à l'article 6 du décret du 29 avril 2024, il prévoit que, lorsque le projet éolien concerné est incompatible avec un autre projet éolien, une participation effective de 24,99 % de la part des citoyens et /ou des pouvoirs locaux est une condition nécessaire pour que le projet éolien concerné ne soit pas soumis à la procédure introduite par cette disposition. De plus, lorsque cette procédure s'applique et que les

projets éoliens incompatibles ont un productible comparable, cet article érige l'ampleur de la participation des citoyens et/ou des pouvoirs locaux en critère de sélection déterminant.

Bien que le législateur décréto ait raisonnablement pu considérer que de telles dispositions sont pertinentes pour atteindre les objectifs mentionnés en B.11, et sans examiner si elles sont nécessaires, la combinaison de ces dispositions entraîne néanmoins une restriction disproportionnée de la liberté d'entreprendre et de la libre circulation des capitaux.

B.14. Le deuxième moyen, en sa seconde branche, est fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et avec l'article II.3 du Code de droit économique, ainsi qu'avec l'article 63 du TFUE.

Il y a lieu d'annuler intégralement l'article 5 du décret du 29 avril 2024. Il y a également lieu d'annuler l'article 6 de ce même décret, cette annulation devant porter sur l'intégralité de cet article, dès lors que les dispositions de celui-ci sont indissociablement liées entre elles.

B.15. Il n'y a pas lieu d'examiner les dispositions attaquées au regard de la liberté d'établissement garantie à l'article 49 du TFUE, dès lors que cet examen ne saurait conduire à une annulation plus étendue.

En ce qui concerne les autres moyens

B.16. Dès lors que les autres moyens ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue, ils ne doivent pas être examinés.

Décision
Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 5 et 6 du décret de la Région wallonne du 29 avril 2024 « modifiant les articles 1er, 2, 32, 83 et 92 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et insérant un article 86bis ».

NDLR : [COMMUNIQUÉ DE PRESSE](#)

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 2 juillet 2026.

Le greffier, Le président,

