

Faculté de droit et de criminologie

# La notion d'intérêt public supérieur offre un nouveau traitement prioritaire devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État

Une question intéressant la transition énergétique

Auteur : Jens NICLAES  
Promoteur : David RENDERS  
Année académique 2023-2024  
Master en droit à horaire décalé



## Plagiat et erreur méthodologique grave

---

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation\*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

\* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.



## *Remerciements*

Avant d'entrer dans le vif du sujet, quelques mots s'imposent.

Je voudrais tout d'abord remercier le promoteur de ce mémoire, le Professeur David RENDERS, pour au moins trois raisons. Tout d'abord, il a pris le temps d'apprendre à me connaître afin de trouver ensemble un sujet permettant de tirer parti de mes divers intérêts. Ensuite, je suis très reconnaissant pour les riches discussions et échanges que nous avons eus lors de l'accompagnement de ce mémoire. Enfin, j'ai beaucoup apprécié l'enthousiasme du Professeur David RENDERS pour ce sujet d'étude, cela a été très encourageant et motivant.

J'aimerais ensuite remercier tous ceux qui ont gentiment apporté leur aide dans la récolte de précieuses informations. Je pense notamment à Charles PONCELET pour sa rapide disponibilité après un simple message LinkedIn, à Gregory DELANNAY, Cécile BERTIN et Luc DONNAY qui m'ont chaleureusement accueilli lors de ma visite au Conseil d'État, et à Marc BOURGEOIS qui m'a appelé directement de Kinshasa pour m'expliquer quelques notions de finances publiques.

Je tiens également à remercier les promoteurs de ma thèse en sciences de l'ingénieur, Hadrien RATTEZ et Pierre DELMELLE. Il y a de cela maintenant bientôt 3 ans, ils m'ont tout de suite fait en confiance en m'engageant comme doctorant et assistant alors que je commençais ma troisième année du bachelier en droit. Ils m'ont alors permis de poursuivre sereinement mon parcours académique en droit jusqu'à ce jour, où la fin du master approche à grands pas. Sans leur soutien et leur compréhension, un tel parcours aurait été bien plus difficile.

J'aimerais également remercier tous mes collègues de bureau qui me soutiennent et s'intéressent à mes études de droit. En particulier, je remercie ma collègue directe de travail pour ses petites attentions.

Enfin, j'aimerais remercier mes proches, amis et famille, avec qui il est tellement plus simple de se changer les idées pour mieux se reconcentrer après. Leur soutien, leur bonne humeur, leur présence, sont des éléments essentiels au maintien d'une santé mentale saine. Une pensée particulière va à Lara pour sa précieuse relecture. Une autre va à mes parents sans qui rien de ce que j'ai vécu n'aurait été possible.

Merci.



*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem.*

Guillaume D'OCKHAM

*Ars longa,  
vita brevis,  
occasio praeceps,  
experimentum periculosum,  
iudicium difficile*

HIPPOCRATE



## *Table des matières*

|  |    |
|--|----|
| REMERCIEMENTS .....  | V  |
| TABLE DES MATIÈRES .....   | IX |
| INTRODUCTION .....   | 1  |
| CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DE LA RÉFORME DU CONSEIL D'ÉTAT DE 2022-2023 .....                           | 3  |
| <i>Section 1 : Objectifs généraux</i> .....  | 3  |
| <i>Section 2 : Premier volet : Une optimisation des procédures</i> .....                               | 5  |
| <i>Section 3 : Second volet : Un accroissement des moyens</i> .....                                    | 8  |
| Sous-section 1 : L'extension de cadre .....  | 8  |
| Sous-section 2 : Le financement .....  | 9  |
| §1. Vue d'ensemble .....   | 9  |
| §2. Financement européen .....   | 10 |
| A. Notion de facilité pour la reprise et la résilience .....   | 11 |
| B. Plan pour la reprise et la résilience .....   | 13 |
| I. Contenu .....   | 13 |
| II. Exigence sur le contenu .....  | 14 |
| III. Approbation par la Commission européenne .....  | 15 |
| IV. Fonds .....  | 15 |
| V. Mise à jour REPowerEU .....   | 17 |
| VI. Concernant la Belgique .....   | 19 |
| §3. Manque de fonds, une conséquence de la « rappe budgétaire » .....                                  | 22 |
| CHAPITRE 2 : LE NOUVEL ALINÉA 2 DE L'ARTICLE 101/1 DES LOIS COORDONNÉES SUR LE<br>CONSEIL D'ÉTAT ..... | 25 |
| <i>Section 1 : Notion d'intérêt public supérieur</i> .....   | 26 |
| Sous-section 1 : Paysage de l'utilisation de l'expression d'intérêt public supérieur .....             | 26 |
| §1. Dans le droit de l'Union européenne .....  | 26 |
| §2. Dans la législation belge .....  | 27 |
| §3. Dans la jurisprudence .....  | 29 |
| Sous-section 2 : Caractères .....  | 32 |
| <i>Section 2 : Détermination des intérêts publics supérieurs</i> .....                                 | 35 |
| <i>Section 3 : Les effets de la détermination d'un intérêt public supérieur</i> .....                  | 36 |
| Sous-section 1 : Effet de la norme déterminant l'IPS .....   | 36 |
| Sous-section 2 : Effets sur la procédure .....   | 37 |
| §1. Objectif .....   | 37 |
| §2. Potentielles mesures organisationnelles .....  | 39 |
| Sous-section 3 : Effets sur le fond .....  | 41 |

|  |    |
|--|----|
| <i>Section 4 : Comparaison avec d'autres traitements prioritaires</i> .....  | 42 |
| <i>Section 5 : Limites et contrôles</i> .....  | 44 |
| <i>Section 6 : L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables</i> ..... | 47 |
| Sous-section 1 : Enjeux .....  | 48 |
| Sous-section 2 : Champ d'application .....   | 51 |
| §1. Ratione materiae .....   | 52 |
| §2. Ratione loci.....  | 56 |
| §3. Ratione temporis.....  | 56 |
| §4. Condition à l'application de la procédure.....   | 56 |
| Sous-section 3 : Effets.....   | 57 |
| §1. Mesures organisationnelles en vue du traitement prioritaire.....   | 57 |
| §2. Statut spécial de l'intérêt public supérieur .....   | 59 |
| CHAPITRE 3 : CRITIQUES .....   | 61 |
| <i>Section 1 : Un déséquilibre grandissant</i> .....   | 61 |
| <i>Section 2 : Une désillusion</i> .....   | 61 |
| <i>Section 3 : Une promesse non tenue</i> .....  | 62 |
| <i>Section 4 : Un voile sur les travaux parlementaires</i> .....   | 62 |
| <i>Section 5 : Un saut de l'ange</i> .....   | 64 |
| CONCLUSION .....   | 65 |
| BIBLIOGRAPHIE .....  | 67 |
| <i>Législation</i> .....   | 67 |
| Internationale et de l'Union européenne .....  | 67 |
| Fédérale.....  | 69 |
| Fédérée .....  | 71 |
| Réglementaire .....  | 72 |
| Autres actes .....   | 73 |
| Travaux préparatoires .....  | 74 |
| <i>Jurisprudence</i> .....   | 75 |
| <i>Doctrine</i> .....  | 76 |
| Monographies.....  | 76 |
| Revue.....   | 77 |
| Études publiées dans un ouvrage collectif.....   | 77 |
| Autres .....   | 78 |

|  |    |
|--|----|
| ANNEXE 1 : NOTE DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES MESURES ORGANISATIONNELLES .....                           | 81 |
| ANNEXE 2 : ORDONNANCES DU CONSEIL D'ÉTAT D'ENRÔLEMENT EN TANT QU'INTÉRÊT<br>PUBLIC SUPÉRIEUR.....    | 86 |
| ANNEXE 3 : CIRCULAIRE GOUV. RÉG. W. DU 25 JANVIER 2024 RELATIVE AU CADRE DE<br>RÉFÉRENCE ÉOLIEN..... | 88 |



## Introduction

Nul n'ignore que le Conseil d'État a été créé par une loi du 23 décembre 1946<sup>1</sup>. Il se disait, à l'époque, que deux grandes raisons justifiaient la création de cette nouvelle institution<sup>2</sup>. La première cherchait à améliorer la qualité des textes normatifs grâce à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. La seconde trouvait nécessaire d'octroyer des garanties aux administrés, en leur donnant des armes inédites en Belgique<sup>3</sup>. Cette seconde raison donnait naissance à la section d'administration, connue aujourd'hui comme la section du contentieux administratif du Conseil d'État<sup>4</sup>.

Il se dit, à ce jour, que le Conseil d'État occupe un « rôle crucial »<sup>5</sup> dans la protection des droits des personnes privées à l'encontre des autorités publiques, qu'il est une « composante essentielle de l'État de droit »<sup>6</sup>.

En un peu plus de 75 années d'existence, l'essence du Conseil d'État est restée identique. Cette juridiction particulière<sup>7</sup> représente un jalon dans l'existence de l'État de droit tel que connu en Belgique aujourd'hui, avec deux rôles très clairs. Travailler aux côtés des autorités pour établir et améliorer les actes de portée générale et permettre aux administrés de se défendre face aux abus de pouvoirs des autorités publiques, par des actes à portée individuelle ou réglementaire.

---

<sup>1</sup> Loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État, *M.B.*, 9 janvier 1947, p. 190.

<sup>2</sup> Projet de loi portant création d'un Conseil d'État, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1936-1937, n° 211, pp. 1 à 3 (notamment la citation de la conclusion du rapport de la Commission chargée d'évaluer l'opportunité de créer un Conseil d'État, présidée par le conseiller à la Cour de cassation M. Henri ROLIN) ; M. PÂQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023, n° 397.

<sup>3</sup> H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1947, n°s 11 et s.

<sup>4</sup> M. PÂQUES et L. DONNAY, *op. cit.*, n° 397

<sup>5</sup> Pour reprendre les mots de la ministre de l'Intérieur, Annelies VERLINDEN (Open VLD), dans le document suivant : Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Rapport de la première lecture, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3320/003, p. 4 (ci-après : *Doc. parl.*, n° 55-3320/003).

<sup>6</sup> *Ibid.*, ainsi que M. Jan BRIERS (CD&V) le répète à la fin de la page 12 du même document et tel que reformulé par M. Khalil AOUASTI (PS) à la page 14.

<sup>7</sup> M. PÂQUES et L. DONNAY, *op. cit.*, n°s 397 et s.

## Introduction

Bien que le Conseil d'État ait gardé ses rôles au cours du temps, la société a évolué. Ceci a amené le Conseil d'État et le contentieux administratif à vivre des transformations<sup>8</sup> parfois importantes, comme celle de 2007 créant une nouvelle juridiction administrative spécialisée pour le contentieux des étrangers<sup>9</sup> ou encore celle de 2014 revoyant au fond les procédures<sup>10</sup>.

Une nouvelle réforme du Conseil d'État est apparue en 2022-2023. Il s'agit là d'une ambition de la 55<sup>e</sup> législature (2019-2024), portée par la Ministre de l'Intérieur des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, Annelies VERLINDEN (CD&V), dès sa nomination le 1<sup>er</sup> octobre 2020 au gouvernement De Croo.

Les objectifs de cette réforme sont très clairs : réduire l'arriéré devant le Conseil d'État et accélérer le temps de traitement des affaires. Pour y arriver, le gouvernement et le législateur ont débloqué des moyens supplémentaires pour le Conseil d'État et ont revu le déroulement des procédures devant le Conseil d'État. Ils ont également introduit un traitement prioritaire pour les affaires relevant d'un intérêt public supérieur qui, à ce jour, concerne la transition énergétique.

Cette nouvelle notion « d'intérêt public supérieur » est le sujet principal de ce travail. Après avoir survolé la réforme de 2022-2023 du Conseil d'État en son Chapitre 1 : (p. 3), cette étude se concentre, en son Chapitre 2 : (p. 25), sur l'analyse du nouvel second alinéa de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État introduisant la notion d'intérêt public supérieur, en illustrant ses caractéristiques avec celui de la transition énergétique. Enfin, en son Chapitre 3 : (p. 61), cette étude pose un regard critique sur la réforme et en particulier sur l'introduction de cette notion et du traitement prioritaire lié.

---

<sup>8</sup> Une soixantaine selon M. PÂQUES et L. DONNAY, *op. cit.*, n° 397. N. B. BERNARD et A. PICQUÉ, « Le contexte de la réforme », in *La réforme du Conseil d'État* (sous la dir. de N. B. BERNARD, B. LOMBAERT et F. TULKENS), coll. Les Dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023, n°s 2 à 18.

<sup>9</sup> Loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, *M.B.*, 6 octobre 2006, p. 53468.

<sup>10</sup> Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9067.

## Chapitre 1 : Présentation de la réforme du Conseil d'État de 2022-2023

La récente réforme du Conseil d'État, venue en deux volets, répond à la volonté d'accélérer le traitement des dossiers qui lui sont soumis en vue de rencontrer plusieurs objectifs. Ceux-ci sont détaillés dans la première section de ce chapitre. Le premier volet, chronologiquement pris en second par une loi du 11 juillet 2023<sup>11</sup> et plusieurs arrêtés royaux<sup>12</sup>, optimise et modifie les procédures devant le Conseil d'État. Ces mesures seront analysées dans la seconde section du présent chapitre. Dans le second volet, réalisé par une loi de 2022<sup>13</sup>, le législateur a accru le cadre du Conseil d'État. Cette extension et son financement seront étudiés en dernier lieu dans ce chapitre.

### Section 1 : Objectifs généraux

Des objectifs généraux ressortent des travaux parlementaires des lois de la réforme de 2022-2023, des communiqués de presse de la Ministre de l'Intérieur, Annelies VERLINDEN, de son exposé d'orientation politique ou encore de sa note de politique générale<sup>14</sup>. Tout d'abord, la réforme a pour but de « garantir et renforcer de manière continue la confiance des citoyens

---

<sup>11</sup> Loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 24 juillet 2023, p. 61105 (ci-après « Loi du 11 juillet 2023 »).

<sup>12</sup> A.R. du 21 juillet 2023 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 26 juillet 2023, p. 62629 (ci-après : A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023) et A.R. du 21 juillet 2023 déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 26 juillet 2023, p. 62649 (ci-après : A.R. (IPS) du 21 juillet 2023).

<sup>13</sup> Loi du 6 septembre 2022 modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 17 octobre 2022, p. 73504 (ci-après « Loi du 6 septembre 2022 »).

<sup>14</sup> Projet de loi modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2790/001, pp. 4 et s. ; Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022 – 2023, n° 55-3220/001, pp. 4 et s. (ci-après : *Doc. parl.*, n° 55-3220/001) ; Communiqué de presse du 23 novembre 2022, « Des décisions plus rapides du Conseil d'État pour davantage de sécurité juridique », <https://verlinden.belgium.be/fr/conseil-d-etat> (date de la dernière consultation : 11 mai 2024) ; Exposé d'orientation politique, Intérieur, Réformes institutionnelles et Renouveau démocratique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n° 55-1510/020, p. 18 et Note de politique générale, Intérieur, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2294/018, p. 42.

et des entreprises dans cette institution »<sup>15</sup>. Ensuite, elle vise à favoriser « le climat des investissements »<sup>16</sup>. Puis, elle cherche à augmenter la sécurité juridique<sup>17</sup>. Enfin, le dernier objectif est de diminuer le temps de traitement du Conseil d'État que ce soit pour les avis de la section de législation ou les arrêts de la section du contentieux administratif<sup>18</sup>. Tous ces objectifs seraient atteints par une accélération et une optimisation des procédures, ainsi qu'une extension importante du cadre. Une phrase de la ministre résume bien ceci :

*« La réforme du Conseil d'État à l'examen vise non seulement à accélérer la procédure, mais aussi à la rendre moderne et efficace et à en améliorer la qualité afin que les parties soient plus rapidement fixées sur la légalité et le caractère définitif d'une décision. Cela favorisera aussi bien la sécurité juridique que le climat d'investissement dans notre pays »<sup>19</sup>.*

Concrètement concernant la procédure dite d'annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, l'objectif est d'atteindre un traitement des affaires en 18 mois pourvu que l'instance soit dénuée d'incident de procédure, contre environ 30 mois avant la réforme<sup>20</sup>. Un incident de procédure est tout fait survenu au cours d'une instance ayant une potentielle influence sur son déroulement<sup>21</sup>. Dans le cadre de la procédure dite d'annulation, sont notamment des incidents de procédure, l'intervention, la reprise d'instance, ...<sup>22</sup>. Bien entendu, ces incidents influencent la durée de traitement de l'affaire car, par nature, leur survenance a un côté imprévisible. Le deuxième objectif très concret est d'atteindre un traitement en 15 mois des affaires relevant d'un intérêt public supérieur pour

---

<sup>15</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 4.

<sup>16</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 7.

<sup>17</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 11.

<sup>18</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 4.

<sup>19</sup> Projet de loi modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives par M. Senesael, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2790/002, p. 3 (ci-après : *Doc. parl.*, n°55-2790/002).

<sup>20</sup> *Doc. parl.*, n°55-2790/002, p. 6 et Discussion avec le greffier en chef du Conseil d'État, G. DELANNAY, en date du 14 mars 2024.

<sup>21</sup> C. PUIGELIER, F. BOTTINI, P.-O. CHAUMET et C. DENIS, *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2023, n° 3150.

<sup>22</sup> A. Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, Titre VI, *M.B.*, 23 août 1948, p. 6821 (ci-après : A. Régent).

les instances dépourvues d'incident de procédure<sup>23</sup>. Ce dernier objectif représente le cœur de ce travail et est analysé, avec les mesures prises pour l'atteindre, dans le deuxième chapitre de ce travail.

## Section 2 : Premier volet : Une optimisation des procédures

La mesure la plus importante pour atteindre les objectifs concrets exposés ci-dessus est de toute évidence l'extension de cadre, c'est-à-dire le second volet de la réforme sujet de la troisième section de ce chapitre. Les autres mesures relèvent de la « réforme au fond »<sup>24</sup> de la section de législation et de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, et de leur fonctionnement. Les lignes qui suivent se concentrent principalement sur cette dernière section du Conseil d'État après avoir touché un mot sur les modifications de la section de législation.

La réforme vise notamment à optimiser le fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État en créant une possibilité de demande conjointe d'avis par plusieurs autorités parties à un accord de coopération pour les actes pris dans ce cadre<sup>25</sup> et en institutionnalisant la procédure du « laissez-passer »<sup>26</sup>. Cette dernière consiste à permettre au Conseil d'État de ne pas donner un avis sur un projet d'arrêté. Dans les faits<sup>27</sup>, cela se passait déjà de la sorte<sup>28</sup>, c'est dorénavant formellement régularisé.

Au niveau de la section du contentieux administratif, la mesure portant « quelques modifications [...] au “double examen” »<sup>29</sup> faisait initialement peur aux praticiens<sup>30</sup>. Finalement, comme le dit la Ministre de l'Intérieur, « le projet de loi ne remet nullement en

---

<sup>23</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 8.

<sup>24</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 5.

<sup>25</sup> Lois coordonnées au 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, art. 4/1 et 4/2, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461 (ci-après : L.C.C.E.), insérés la Loi du 11 juillet 2023, art. 3 et 4.

<sup>26</sup> L.C.C.E., art. 84, §5 inséré par la Loi du 11 juillet 2023, art. 19, 2°.

<sup>27</sup> Selon, *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 36 et *Doc. parl.*, n° 55-3220/003, p. 10.

<sup>28</sup> En application de l'art. 84, §4, al. 2 L.C.C.E.

<sup>29</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 7.

<sup>30</sup> D. RENDERS, « Les métamorphoses d'une réforme ... et du Conseil d'État », *PublAdmin*, 2024, à paraître et E. KIEHL, « Comment et pourquoi l'État belge contraint certains avocats à pratiquer la discrimination », *B.L.H.*, 2023, <https://open.barreaudeliege-huy.be/fr/2023/12/18/comment-et-pourquoi-letat-belge-contraint-certains-avocats-pratiquer-la-discrimination> (date de la dernière consultation : 17 mai 2024).

cause le principe de double examen »<sup>31</sup>, mais vise uniquement à, d'une part, exiger plus de rigueur de l'auditorat et, d'autre part, à lui donner plus de flexibilité. Tout d'abord, l'auditeur devra rendre son rapport en principe dans un délai de 6 mois<sup>32</sup>. Ensuite, il existe plusieurs hypothèses où l'auditeur peut limiter son rapport à la fin de non-recevoir ou au moyen au fond qui permet la solution du litige<sup>33</sup>. Dans certains cas prévus par le Roi, l'auditeur n'est pas tenu de déposer un rapport<sup>34</sup>. Dans l'éventualité des débats succincts, le rapport de l'auditeur peut également être allégé<sup>35</sup>.

Dorénavant, les parties intervenantes devront directement déposer un mémoire avec leur demande d'intervention dans les 60 jours de la prise de connaissance de l'instance<sup>36</sup>. Précédemment, elles devaient demander à intervenir dans les 30 jours de la prise de connaissance de l'instance. Une fois la demande acceptée, elles disposaient de 60 jours pour déposer leur mémoire<sup>37</sup>.

La participation des parties au bon déroulement de l'instance est sollicitée. Ainsi, la structure des moyens est clairement indiquée dans le règlement de procédure, et ils seront reproduits tels quels dans le rapport de l'auditeur<sup>38</sup>. Elles sont aussi invitées à limiter leurs derniers écrits<sup>39</sup>. Une concession est faite aux parties. Les délais de 30 jours au plus, prenant cours et aboutissant entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 août de chaque année, sont allongés de 15 jours<sup>40</sup>.

---

<sup>31</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 18.

<sup>32</sup> Le nouvel alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 24 L.C.C.E., inséré par la Loi du 11 juillet 2023, art. 7, 1<sup>o</sup>, est entré en vigueur pour les affaires enrôlées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 (Loi du 11 juillet 2023, art. 28, al. 3 et art. 29, al. 4). Une dérogation à cette mesure permet de prolonger ce délai de 6 mois pour les affaires enrôlées entre le 1<sup>er</sup> janvier et 30 avril 2024 (Loi du 11 juillet 2023, art. 25). Dans tous les cas, à la demande de l'auditeur général, la chambre saisie peut prendre une ordonnance motivée prorogeant le délai de 6 mois.

<sup>33</sup> Nouveaux alinéas 2 et 3 de l'article 24 L.C.C.E., insérés par la Loi du 11 juillet 2023, art. 7.

<sup>34</sup> A. Régent, Section 1<sup>er</sup>/2 (art. 11/5), insérée par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, art. 5, en vertu de L.C.C.E., art. 30, al. 4, inséré par la Loi du 11 juillet 2023, art. 10.

<sup>35</sup> A. Régent, art. 93, inséré par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, art. 21.

<sup>36</sup> Ainsi sont modifiés les articles 52 et 53 du A. Régent par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, art. 12 et 13.

<sup>37</sup> D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. Collection centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2020, n<sup>os</sup> 207 à 214.

<sup>38</sup> A. Régent, art. 2, §1<sup>er</sup>, al. 2 à 5, introduits par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>39</sup> A. Régent, art. 14, al. 2, complété par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, art. 7, 1<sup>o</sup>.

<sup>40</sup> A. Régent, art. 91, al. 2, inséré par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, art. 19.

La boucle administrative fait son retour sous le nom de « décision réparatrice ». Ce mécanisme, avant d'être annulé par la Cour constitutionnelle<sup>41</sup>, permettait à la partie adverse, par exemple une commune, sous proposition du Conseil d'État, de modifier son acte objet du recours dont un ou plusieurs vices paraissaient au travers de l'instruction juridictionnelle<sup>42</sup>. Le nouveau mécanisme, la « décision réparatrice », ne permet plus de « corriger » son acte mais de le retirer<sup>43</sup> et en prendre un nouveau, une « décision réparatrice »<sup>44</sup>.

La digitalisation et la modernisation numérique de la section du contentieux administratif devraient se poursuivre bien que cela ne soit pas parfaitement identifiable dans la loi ou l'arrêté royal de la réforme<sup>45</sup>. Dans certaines circonstances, le Conseil d'État pourra procéder à l'audience par vidéoconférence<sup>46</sup>.

Comme promis dans les travaux préparatoires, « [u]n règlement spécifique sera également pris afin que les dossiers relevant d'un intérêt public supérieur soient traités en priorité au sein de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, grâce à des mesures organisationnelles »<sup>47</sup>. C'est le sujet des nouveaux alinéas de l'article 101/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État<sup>48</sup> et de l'arrêté royal du 21 juillet 2023<sup>49</sup>. Ceci est le sujet du deuxième chapitre de cette étude.

---

<sup>41</sup> C. const., 16 juillet 2015, n° 103/2015, *M.B.*, 2016, p. 55706.

<sup>42</sup> D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, *op. cit.*, nos 239-241 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3<sup>e</sup> éd., coll. Collection centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2019, n° 1095 ; D. RENDERS, « Les métamorphoses d'une réforme ... et du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 11.

<sup>43</sup> Sur le retrait d'acte, D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, nos 705 à 733

<sup>44</sup> L.C.C.E., art. 38, inséré par la Loi du 11 juillet 2023, art. 11 et 12, complété par le chapitre VII (art. 65/1 et 65/2) inséré par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, art. 14-16, dans le Titre VI réservé aux incidents de l'A. Régent.

<sup>45</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 10.

<sup>46</sup> L.C.C.E., art. 27/1, inséré par l'art. 7 L. 11/7/2023.

<sup>47</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 8.

<sup>48</sup> Inséré par la Loi du 11 juillet 2023, art. 23.

<sup>49</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023 (*précité*, voy. la note de bas de page 12).

La procédure de suspension est également réformée<sup>50</sup>. Cette réforme est par ailleurs l'objet de plusieurs recours devant la Cour Constitutionnelle<sup>51</sup>. La cassation administrative devant le Conseil d'État est, elle aussi, modifiée<sup>52</sup>.

### **Section 3 : Second volet : Un accroissement des moyens**

#### ***Sous-section 1 : L'extension de cadre***

Depuis des années, le Conseil d'État et les personnes de la pratique appelaient de tous leurs vœux une extension de cadre permettant d'accélérer le traitement des affaires<sup>53</sup>. Le second volet de la réforme du Conseil d'État répond à cette nécessité. La loi du 6 septembre 2022 modifie l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État<sup>54</sup>. Elle prévoit, pour l'essentiel de son contenu, une extension de cadre encore jamais vue auparavant<sup>55</sup>. La dernière

---

<sup>50</sup> L.C.C.E., art. 17, remplacé conformément à la Loi du 11 juillet 2023, art. 5.

<sup>51</sup> B. HAVET, « Vers une accélération des procédures au Conseil d'État – La loi du 11 juillet 2023 », in *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État* (sous la dir. de B. HAVET), coll. Jeune Barreau de Charleroi, Limal, Anthemis, 2023, p. 11.

<sup>52</sup> Loi du 11 juillet 2023, art. 6, complété par A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, Chapitre III (art. 24 à 28).

<sup>53</sup> Notamment Le collège des chefs de corps (L. VERMEIRE, R. STEVENS, E. THIBAUT et J. JAUMOTTE), « Mémoire du Conseil d'État, établi le 4 juillet 2019 », <http://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=547> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024) et Témoignage lors d'une discussion téléphonique avec Charles PONCELET, avocat spécialisé dans les matières environnementales et énergétiques.

<sup>54</sup> Loi du 6 septembre 2022 (*précitée*, voy. la note de bas de page 13).

<sup>55</sup> Voici les lois et les articles ayant modifié l'article 69 L.C.C.E. avant sa modification en 2022. Loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles, art. 18, *M.B.*, 17 juin 1989, p. 10882 (désuète) ; Loi du 17 octobre 1990 modifiant les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, art. 6, *M.B.*, 13 novembre 1990, p. 21425 (désuète) ; Loi du 19 juillet 1991 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue d'introduire un référé administratif et portant création d'un emploi de greffier-informaticien, *M.B.*, 12 octobre 1991, p. 22620 (désuète) ; Loi du 25 mai 1999 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, ainsi que le Code judiciaire, art. 14, *M.B.*, 22 juin 1999, p. 23415 (Conseillers : 36 à 38 et Auditeurs : 46 à 50) ; Loi du 18 avril 2000 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 4, *M.B.*, 20 mai 2000, p. 16786 (Conseillers : 38 à 42, Auditeurs : 50 à 56 et Greffiers : 17 à 23) ; Loi du 14 janvier 2003 modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, art. 2, *M.B.*, 23 janvier 2003, p. 2211 (Conseillers : 42 à 44) ; Loi du 2 avril 2003 modifiant certains aspects de la législation

extension de cadre remonte à 2003<sup>56</sup>, soit près de 20 ans avant la loi du 6 septembre 2022. Grâce à cette dernière, le cadre passe de 44 à 58 conseillers, de 80 à 112 auditeurs et de 26 à 33 greffiers<sup>57</sup>, dont le greffier en chef.

Ce second volet a été chronologiquement pris avant le premier afin que les recrutements soient en grande partie terminés pour l'entrée en vigueur de la réforme de fond prévue par le premier volet (*supra.*). En mars 2024, l'ensemble du cadre prévu pour les conseillers et les greffiers était rempli. Malheureusement, il n'est pas possible d'en dire autant pour les auditeurs. Bien entendu, l'augmentation de 32 auditeurs représente la plus grande extension parmi les trois prévues, mais ce n'est pas pour cette raison que le cadre n'a pas pu être rempli. En effet, le Conseil d'État se trouve dans l'impossibilité de le compléter par manque de moyens.

## ***Sous-section 2 : Le financement***

### ***§1. Vue d'ensemble***

Dans les travaux préparatoires de la Loi du 6 septembre 2022, il est lu que deux des six millions nécessaires pour financer l'extension de cadre prévue dans la réforme du Conseil d'État sont trouvés par une augmentation des crédits<sup>58</sup> alloués Conseil d'État par le budget du ministère dont il dépend, c'est-à-dire le S.P.F. Intérieur<sup>59</sup>. Après un calcul simple, chacun remarquera que les deux tiers du financement nécessaire, soit quatre millions, sont manquants. Ceux-ci seraient généreusement offerts par le S.P.F. Économie, P.M.E., Classes Moyennes et Énergie<sup>60</sup>. Malheureusement sur ce dernier point, les travaux préparatoires des lois de la dernière réforme du Conseil d'État sont ambigus. Sans clairement indiquer de quelle enveloppe exactement les fonds sont issus, ils nous disent toutefois que

*« En avril de cette année [2022], dans le cadre de l'approbation du paquet de mesures visant à accélérer la transition énergétique, il a entre autres été décidé de*

---

relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État, art. 2, *M.B.*, 14 mai 2003, p. 26055 (Auditeurs : 56 à 80 et Greffiers : 23 à 26).

<sup>56</sup> Loi du 2 avril 2003 modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État, art. 2, *précitée*.

<sup>57</sup> Loi du 6 septembre 2022, art. 2.

<sup>58</sup> *Doc. parl.*, n°55-2790/002, p. 5.

<sup>59</sup> M. PÂQUES et L. DONNAY, *op. cit.*

<sup>60</sup> D. RENDERS, « Les métamorphoses d'une réforme ... et du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 8.

*prévoir une extension supplémentaire et substantielle du cadre du personnel du Conseil d'État par rapport à l'extension de cadre déjà acquise, et de libérer un crédit supplémentaire de 4 millions d'euros. »<sup>61</sup> [complété par nous]*

Tout lecteur y comprend que l'exceptionnelle extension de cadre, représentant le coût de la réforme, repose en partie sur un budget destiné à faciliter la transition énergétique. En lisant entre les lignes, il n'est pas choquant d'imaginer que ces fonds viennent du S.P.F. Économie, P.M.E., Classes Moyennes et Énergie. Toutefois, être conscient de ceci ne permet pas de totalement saisir pourquoi un autre service fédéral finance une institution dépendante du S.P.F. Intérieur, et encore moins à une hauteur de quatre millions.

Pour comprendre comment sont financés les quatre millions restant de la réforme du Conseil d'État de 2022-2023, il est nécessaire de remonter dans le temps et de se déplacer à l'échelle de l'Union européenne. En effet, comme le disent respectivement les parlementaires Madame Claire HUGON (Ecolo-Groen) et M. Daniel SENESAEL (PS),

*« le délai de traitement des dossiers liés à [la] problématique [de la transition énergétique] par la section du contentieux [administratif du Conseil d'État] met aujourd'hui en péril la mise en œuvre de certains projets et hypothèque l'utilisation des crédits européens. » [complété par nous]*

et

*« Ceci est d'autant plus nécessaire que les différents plans de relance (européens et climatique) vont nécessairement apporter leur lot de recours à l'égard de dossiers importants. Un traitement rapide de ces recours dans le délai requis s'impose afin de bénéficier du financement européen. »<sup>62</sup>.*

## **§2. Financement européen**

Début 2020, l'Union européenne et le reste du monde sont frappés par une crise sans précédent : La pandémie de la COVID-19. Cette crise sanitaire, au-delà d'altérer la santé et la qualité de vie des populations, a copieusement ralenti l'économie. Face à la nature globale de cette crise, l'Union européenne et ses pays membres ont opté pour une réponse commune afin de limiter les dommages économiques. Il y a bien entendu eu la coopération européenne pour réagir aux effets directs de la crise en communautarisant notamment l'achat de produits

---

<sup>61</sup> Doc. parl., n°55-2790/002, p. 5.

<sup>62</sup> Doc. parl., n°55-2790/002, pp. 8 et 9.

de première nécessité comme les équipements de protection individuelle<sup>63</sup>. Il y a également eu la création d'un programme établissant une facilité pour la reprise et la résilience (« FRR »). Ce dernier est le sujet de ce point de l'étude.

### **A. Notion de facilité pour la reprise et la résilience**

Cette facilité pour la reprise et la résilience a été consacrée par le Règlement (UE) 2021/241<sup>64</sup>. Cet acte législatif de l'Union européenne est entré en vigueur le 19 février 2021<sup>65</sup>, soit environ un an après le début de la pandémie de la COVID-19. Son objectif est très clair, il est conçu comme un « instrument spécifique » visant à combattre les « effets et conséquences néfastes de la crise liée à la COVID-19 dans l'Union européenne »<sup>66</sup>. Il concerne même les investissements des États membres préalables à son entrée en vigueur, pour autant qu'ils soient liés à l'endiguement des inconvénients de ladite crise<sup>67</sup>.

Le principe derrière le programme de la facilité pour la reprise et la résilience est de continuer à investir malgré les difficultés du moment. Soutenir l'investissement permettrait d'accélérer la sortie du gouffre économique et de rebâtir une économie plus résiliente face aux chocs<sup>68</sup>. Ces investissements, ayant pour but primaire de supporter l'Union européenne en sortie de la crise, permettraient par la même occasion de soutenir les politiques de l'Union européenne<sup>69</sup>, en renforçant notamment la résistance de l'Union européenne face aux événements extérieurs<sup>70</sup>, en se basant à cette fin autour de six piliers<sup>71</sup> : la transition verte,

---

<sup>63</sup> Communiqué de presse du 24 mars 2020 de la Commission européenne, « Coronavirus: La procédure de passation lancée par la Commission pour garantir la fourniture d'équipements de protection individuelle (EPI) pour l'Union européenne est un succès », [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_523) (date de la dernière consultation : 13 mai 2024), et plus largement, Fiche d'information du 28 octobre 2020 de la Commission européenne, « Covid-19, Riposte de l'UE face au coronavirus », [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/FS\\_20\\_1911](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/FS_20_1911) (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).

<sup>64</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la relance, *J.O.U.E.*, 18 février 2021, L 57, p. 17 (ci-après : « Règlement (UE) 2021/241 »).

<sup>65</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 36 : « le jour suivant celui de sa publication ».

<sup>66</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 8.

<sup>67</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 32 et art. 17, §2.

<sup>68</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérants 6 et 7.

<sup>69</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérants 5 et 6.

<sup>70</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 9.

<sup>71</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérants 10 à 16 et art. 3.

la transformation numérique, la cohésion sociale et territoriale, la santé, la résilience économique, et la croissance intelligente, durable et inclusive. Ces politiques sont également discutées pendant le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, plus communément appelé le « Semestre européen »<sup>72</sup>. Le Semestre européen a été institué à la sortie de la crise économique de 2008<sup>73</sup>. Cette crise a enseigné, à un lourd prix<sup>74</sup>, qu'il était plus efficace pour l'Union européenne et ses États membres de travailler de concert<sup>75</sup>. Le Semestre européen consiste à réunir, chaque année, les États membres afin de coordonner les politiques économiques<sup>76</sup> pour garantir la convergence et la stabilité au sein de l'Union européenne, de garantir la solidité des finances publiques, favoriser la croissance économique, empêcher les déséquilibres macroéconomiques excessifs dans l'Union européenne, superviser la réalisation des plans nationaux pour la reprise et la résilience et coordonner les politiques sociales et de l'emploi<sup>77</sup>. Idéalement, la réalisation de ces politiques se passerait selon les valeurs chères à l'Union européenne<sup>78</sup>, notamment les préoccupations liées à l'Accord de Paris<sup>79</sup>.

La facilité pour la reprise et la résilience est un programme *sui generis*<sup>80</sup> de l'Union européenne. Jusqu'à l'entrée en vigueur du Règlement (UE) 2021/241, il n'existait aucun instrument européen de ce type, subordonnant l'octroi d'un support financier à la mise en

---

<sup>72</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 4.

<sup>73</sup> Politique du Conseil, « Qu'est-ce que le Semestre européen ? », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).

<sup>74</sup> Jusqu'à presque 1200 milliards en zone euro selon « Le FMI estime que la crise financière coûtera plus de 4.000 milliards de dollars », *la tribune.fr*, <https://www.latribune.fr/actualites/economie/international/20090421trib000369004/> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).

<sup>75</sup> Politique du Conseil, « Qu'est-ce que le Semestre européen ? », *op. cit.*

<sup>76</sup> Les politiques budgétaires, la prévention des déséquilibres macroéconomiques, la promotion de la croissance et de l'emploi, les plans nationaux pour la reprise et la résilience et les politiques sociales et de l'emploi (voy. *ibid.*).

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 4.

<sup>79</sup> Accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015, approuvé par la loi du 25 décembre 2016, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420.

<sup>80</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 18.

œuvre de réformes et d'investissements publics ou encore à l'obtention de certains résultats<sup>81</sup>. Le Règlement (UE) 2021/241 propose justement une telle approche où l'octroi de fonds européens est dépendant de la réalisation de démarches des États membres prouvant un avancement dans les objectifs du Semestre européen tels que cités précédemment<sup>82</sup>.

## **B. Plan pour la reprise et la résilience**

### *I. Contenu*

Chaque État membre souhaitant bénéficier des fonds européens dans le cadre de ce programme doit écrire un dossier présentant, à la Commission européenne, un plan pour la reprise et la résilience « dûment motivé et justifié », prouvant une appropriation nationale du concept de la facilité pour la reprise et la résilience et mettant l'accent sur les réformes et investissements<sup>83</sup>.

Ce plan explique en quoi les mesures qu'il propose permettent d'améliorer de manière adéquate la situation économique et sociale à travers les six piliers<sup>84</sup>. De plus, l'État membre est invité à insérer son adaptation répondant à la recommandation par état résultant du Semestre européen<sup>85</sup>. Les recommandations par pays sont établies par la Commission européenne dans la « phase 2 » du Semestre européen. Ces recommandations sont approuvées par le Conseil de l'Union européenne, puis par le Conseil européen, pour être finalement adoptées par le Conseil de l'Union européenne<sup>86</sup>.

Afin de pouvoir suivre la progression de l'avancement des États membres, leur plan pour la reprise et la résilience doit contenir des jalons et des cibles<sup>87</sup>. Les jalons et cibles sont tous deux une mesure de l'avancement dans la concrétisation d'une réforme ou d'un

---

<sup>81</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 17.

<sup>82</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérants 17 et 51

<sup>83</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 39.

<sup>84</sup> Comme énoncés plus haut : 1/ La transition verte ; 2/ la transformation numérique ; 3/ la cohésion sociale et territoriale ; 4/ la santé ; 5/ la résilience économique et 6/ la croissance intelligente, durable et inclusive (Règlement (UE) 2021/241, considérants 10 à 16 et art. 3).

<sup>85</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 39.

<sup>86</sup> Infographie du Conseil de l'Union européenne, « Semestre européen », <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-semester/> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).

<sup>87</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérants 39 et 51 et définis à l'art. 2, 4).

investissement réalisant un ou une partie d'un objectif lié aux six piliers. Un jalon est une mesure qualitative. Autrement dit, ce critère se base sur le moyen plutôt que sur le résultat de la démarche effectuée par l'État membre. Par exemple, la « transformation numérique de la Justice »<sup>88</sup> par l'implémentation d'une série de base de données et de programme de gestion de ces données. La simple implémentation de ces moyens suffit, peu importe que les résultats soient existants ou non. Une cible, en revanche, est une mesure quantitative. En d'autres mots, elle se base sur un résultat plutôt qu'un moyen. Par exemple, le virage numérique dans les écoles bruxelloise est mesuré par « [l'équipement] les écoles/établissements de dispositifs et d'infrastructures TIC adéquats afin d'améliorer les performances globales des systèmes d'éducation »<sup>89</sup>. Dans cet exemple, il faut que l'équipement soit fourni, pour que la mesure soit validée.

## *II. Exigence sur le contenu*

Pour qu'un plan pour la reprise et la résilience soit approuvé, il est nécessaire qu'il réponde à certaines exigences sur son contenu. Deux exigences ressortent particulièrement du Règlement (UE) 2021/241<sup>90</sup>. Tout d'abord, minimum 20% des montants demandés doivent être prévus pour la transition numérique de l'État membre<sup>91</sup>. Ensuite, minimum 37% de la contribution de l'Union européenne doivent être attribués en « faveur du climat »<sup>92</sup>, c'est-à-dire la transition « verte » de l'Union européenne<sup>93</sup>.

Au-delà de ces deux exigences très précises, il en existe d'autres<sup>94</sup>. Le plan pour la reprise et la résilience doit aussi montrer qu'il respecte le principe consistant à « ne pas causer de

---

<sup>88</sup> Sous-mesure 1 de l'investissement I-2.05 (notamment Tableau de la page 187) de l'Annexe de la Décision d'exécution du Conseil du 5 décembre 2023 modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10161/21 et ST 10161/21 ADD 1) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Belgique, Document ST 15553 2023 ADD 1 (Le document officiel est introuvable dans le *J.O.U.E.* Cependant, la proposition de décision de la Commission est disponible) (ci-après : « Annexe (UE) ST 15553 2023 ADD 1 »).

<sup>89</sup> Investissement I-4.05 (notamment Tableau de la page 187) du Document (UE) ST 15553 2023 ADD 1.

<sup>90</sup> Considérant 42.

<sup>91</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 18, §4, f).

<sup>92</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 18, §4, e).

<sup>93</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 42.

<sup>94</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 39 et art. 17.

préjudice important »<sup>95</sup>, qu'il promeut l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que l'égalité des chances. En plus, il devrait expliquer les moyens prévenant la fraude, les conflits d'intérêt et les potentiels doubles financements par d'autres programmes de l'Union européenne<sup>96</sup>.

### *III. Approbation par la Commission européenne*

Une fois le plan pour la reprise et la résilience établi par l'État membre, celui-ci l'envoie à la Commission européenne avec tous les éléments et pièces justificatives nécessaires<sup>97</sup>. La Commission effectue ensuite l'examen du plan en respectant l'appropriation nationale de la notion de facilité pour la reprise et la résilience et en travaillant en étroite collaboration avec l'État membre<sup>98</sup>. L'objectif est que la Commission européenne et l'État membre travaillent main dans la main pour élaborer un plan final solide, en se basant sur l'appropriation nationale du concept<sup>99</sup>. Ensuite, « la Commission devrait évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience proposé par l'État membre, sur la base de la liste de critères énoncés dans le présent règlement »<sup>100</sup>. Une fois l'évaluation positive de la Commission rendue, le Conseil de l'Union européenne approuve et finalement adopte le plan pour la reprise et la résilience de l'État membre<sup>101</sup>.

### *IV. Fonds*

Une fois que le plan pour la reprise et la résilience d'un État membre a été adopté par le Conseil de l'Union européenne, le pays est susceptible de recevoir une aide financière. Celle-ci vient sous différentes formes et est limitée.

Deux formes d'aide sont envisagées. La forme principale est le « soutien financier non remboursable »<sup>102</sup> issu d'une enveloppe de 312,5 milliards d'euros commune à tous les États

---

<sup>95</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 5, §2 et 18, §4, d) et Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, art. 17, *J.O.U.E.*, 22 juin 2020, L 198, p. 13.

<sup>96</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 51 et art. 9 et 18, §4, r).

<sup>97</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 41 et art. 18, §1<sup>er</sup>.

<sup>98</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 41 et art. 19.

<sup>99</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 43 et art. 19, §§1<sup>er</sup> et 2.

<sup>100</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 41 et art. 19, §3.

<sup>101</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 45 art. 20, §§1<sup>er</sup> et 7.

<sup>102</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 2, 2)

membres<sup>103</sup>. Quatre principales qualités le caractérisent. Tout d'abord, ce support financier représente l'entièreté de la contribution financière susceptible d'être versée à un État membre au nom du programme de la facilité pour la relance et la résilience<sup>104</sup>. Il ne vient pas en un unique versement mais par tranche<sup>105</sup>. L'État membre peut demander deux fois par an à la Commission européenne le versement de celles-ci<sup>106</sup>. Ensuite, comme discuté précédemment, c'est une contribution financière *sui generis* de l'Union à l'État membre en ce que son octroi est conditionné à la réalisation d'objectifs mesurés par des jalons et des cibles déterminés pour chaque tranche<sup>107</sup>. Puis, comme expliqué plus loin, l'enveloppe est répartie proportionnellement aux besoins réels de l'État membre par rapport aux nécessités des autres États membres<sup>108</sup>. Ainsi, un État membre n'ayant connu aucune conséquence négative de la crise de la COVID-19 recevra moins de fonds que ceux en ayant souffert. Enfin, comme son nom l'indique, le « soutien financier non remboursable » n'est pas récupérable par l'Union européenne. Une fois les fonds octroyés à l'État membre, l'Union européenne ne peut pas reprendre cet argent. Si elle constate que les moyens débloqués n'ont finalement pas été utilisés à la fin promise ou qu'il y a une autre anomalie de taille, elle ne pourrait que retenir le versement des tranches suivantes<sup>109</sup>.

Le deuxième type d'aide financière proposée par l'Union européenne aux États membres est sous la forme de prêt avantageux<sup>110</sup>. La demande de prêt doit répondre aux mêmes exigences de base que la demande de soutien financier non remboursable. Elle doit toutefois justifier en quoi des besoins financiers plus élevés que ceux prévus dans le plan pour la reprise et la résilience, sont nécessaires. Cette justification est réalisée par la présentation de jalons et cibles supplémentaires, et donc différents<sup>111</sup>, basés sur les mêmes critères que le plan pour la reprise et la résilience. Naturellement, la demande de prêt peut être réalisée en même

---

<sup>103</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 6, §1<sup>er</sup>, a).

<sup>104</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 2, 2).

<sup>105</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 53 et art. 20, §5, a).

<sup>106</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 24, §2.

<sup>107</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérants 18, 51 et 52 et art. 24, §2.

<sup>108</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 37 et art. 11.

<sup>109</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 53 et art.10.

<sup>110</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 14 et 15.

<sup>111</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 51.

temps que la proposition du plan pour la reprise et la résilience<sup>112</sup>. L'attribution d'un prêt est réalisée pour autant qu'un accord de prêt est conclu entre l'État membre et la Commission européenne<sup>113</sup>.

Ces aides financières viennent avec plusieurs limites. Tout d'abord, il existe un plafond au soutien financier éventuel se basant sur plusieurs critères<sup>114</sup>. Ceux-ci sont globalement le taux de chômage relatif, le PIB de l'État membre, la variation de ce PIB durant la crise et la variation par rapport aux prévisions<sup>115</sup>. Ainsi, si le coût estimé du plan pour la reprise et la résilience dépasse ce plafond, l'Union européenne n'accordera que le montant du plafond. Autrement, la portée de l'aide se limitera au coût estimé du plan. Ensuite, l'utilisation du support financier est limitée dans le temps<sup>116</sup>. Étant donné que l'un des objectifs est la relance économique, il paraît logique que les fonds soient destinés à être utilisés dans un futur proche. Ainsi, 70% du montant disponible à l'État membre en raison de son plan doivent être « engagés juridiquement » avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et les 30% restant durant l'année 2023<sup>117</sup>.

Pour aider les États membres à mettre en place les moyens destinés à réaliser les objectifs de leur plan pour la reprise et la résilience, l'Union européenne leur offre la possibilité de demander un préfinancement<sup>118</sup>. Celui-ci aura dû être demandé avant le 31 décembre 2021 et représente 13% du soutien financier non remboursable demandé et des prêts accordés<sup>119</sup>.

### *V. Mise à jour REPowerEU*

La guerre d'agression lancée par la Russie contre l'Ukraine début 2022 a eu pour conséquence une aggravation des effets de la crise de la COVID-19 au sein de l'Union européenne<sup>120</sup>. La dissension entre les perspectives russes et de l'Union européenne a mis

---

<sup>112</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 48 et art. 14.

<sup>113</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 47 et art. 15.

<sup>114</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 37.

<sup>115</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 11 et Annexes II et III.

<sup>116</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 46.

<sup>117</sup> Règlement (UE) 2021/241, art 12.

<sup>118</sup> Règlement (UE) 2021/241, considérant 46.

<sup>119</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 13.

<sup>120</sup> Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et

en exergue le manque de sécurité et d'indépendance énergétiques de l'Union européenne<sup>121</sup>, notamment par le contre-effet des sanctions imposées à la Russie. Pour que la reprise et la résilience, à la suite de la crise de la COVID-19, puissent effectivement se réaliser de manière durable et inclusive, il est nécessaire que l'Union européenne augmente sa sécurité énergétique, notamment en réduisant sa dépendance aux énergies fossiles<sup>122</sup>.

Pour cela, la facilité pour la reprise et la résilience représente un instrument de choix<sup>123</sup>. L'Union européenne a alors ajouté un chapitre « REPowerEU » au plan pour la reprise et la résilience<sup>124</sup>. Cette insertion permet de viser des objectifs spécifiques<sup>125</sup> : la promotion de la sécurité énergétique, la diversification de l'approvisionnement énergétique, l'accroissement de l'utilisation des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, l'augmentation des capacités de stockage d'énergie, la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles avant 2030, et le renforcement de la compétitivité de l'industrie de l'Union européenne.

Pour réaliser ces objectifs, les mêmes moyens que ceux de la facilité pour la reprise et la résilience sont utilisés, c'est-à-dire que les États membres souhaitant disposer de fonds devront écrire un chapitre « REPowerEU » dans leur plan pour la reprise et la résilience définissant des jalons et des cibles, ainsi que les coûts des investissements et réformes envisagés<sup>126</sup>. Après une évaluation positive par la Commission européenne, le plan pour la reprise et la résilience modifié pour contenir le chapitre « REPowerEU » est adopté par le Conseil de l'Union européenne. Il est possible pour l'État membre de demander un

---

modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE, considérant 1<sup>er</sup>, *J.O.U.E.*, 28 février 2023, L 63, p. 1 (ci-après : « Règlement (UE) 2023/435 »).

<sup>121</sup> Règlement (UE) 2023/435, considérant 1<sup>er</sup>.

<sup>122</sup> Règlement (UE) 2023/435, considérant 2.

<sup>123</sup> Règlement (UE) 2023/435, considérant 2.

<sup>124</sup> Règlement (UE) 2023/435, art. 1<sup>er</sup>, 8).

<sup>125</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 21quater et Communication de la Commission Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU, *J.O.U.E.*, 3 mars 2023, C 80, p. 1.

<sup>126</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 21quater ; Règlement (UE) 2023/435, considérants 9 à 13 et Communication de la Commission Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU, *J.O.U.E.*, 3 mars 2023, C 80, pp. 1 et 13.

préfinancement de 20% fonds octroyés au nom du chapitre « REPowerEU »<sup>127</sup>, en plus du préfinancement de 13% du reste du plan pour la reprise et la résilience.

## **VI. Concernant la Belgique**

La Belgique n'a pas tardé à soumettre un plan pour la reprise et la résilience<sup>128</sup>. La Commission européenne l'a analysé et publié son rapport le 23 juin 2021. Le Conseil de l'Union européenne a rendu sa décision le 13 juillet 2021<sup>129</sup>. La Commission européenne a versé à la Belgique un préfinancement de 770 millions d'euros le 3 août 2021<sup>130</sup>. Les arrangements opérationnels entre la Commission européenne et la Belgique sont signés le 9 décembre 2022<sup>131</sup>.

Le plan de 2021<sup>132</sup> prévoit une allocation totale de 5,9 milliards d'euros pour la Belgique. La moitié de cette enveloppe est consacré à la transition écologique et 27% à la transition numérique. Curieusement, la transition numérique que le Conseil d'État a entamée durant la crise de la COVID-19, en 2020, ne s'y retrouve pas.

Le Règlement (UE) 2021/241<sup>133</sup> prévoit que l'allocation maximale que les États membres pouvaient se voir octroyée devait être révisée pour au plus tard le 30 juin 2022. Étant donné les « bons » résultats de la Belgique à la sortie de la crise de la COVID-19, la Belgique a vu

---

<sup>127</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 21quinquies.

<sup>128</sup> Le 1<sup>er</sup> mai 2021 selon Commission européenne, « Ligne du temps », [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html?lang=fr](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html?lang=fr) (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

<sup>129</sup> Décision d'exécution 2021/0169 (NLE) du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Belgique, Document ST 10161/21 (ci-après : « Décision d'exécution (UE) ST 10161/21 ») et son Annexe, Document ST 10161/21 ADD 1 (ci-après : « Annexe (UE) ST 10161/21 ADD 1 ») (Les documents officiels sont introuvables dans le *J.O.U.E.* Cependant, la proposition de décision de la Commission est disponible).

<sup>130</sup> Communiqué de presse du 3 août 2021 de la Commission européenne, « NextGenerationEU : La Commission européenne verse 770 millions d'euros de préfinancement à la Belgique », [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_4023](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_4023) (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

<sup>131</sup> Ces arrangements ont été publiés le 20 janvier 2023. Commission européenne, « Ligne du temps », *op. cit.*

<sup>132</sup> « Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique », *Cabinet du Secrétaire d'État à la Relance et aux Investissements Stratégiques, en charge de la Politique Scientifique*, 2021, <https://nextgenbelgium.be> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

<sup>133</sup> Art. 11, §2.

une baisse de cette allocation, passant de 5,9 à 4,5 milliards d'euros<sup>134</sup>. Cette diminution de plus de 20% a nécessité une modification des réformes et investissement initialement prévus. Cette révision et l'opportunité d'ajouter un chapitre « REPowerEU »<sup>135</sup> au plan a poussé la Belgique à soumettre un nouveau plan pour la reprise et la résilience le 20 juillet 2023, dont le rapport par la Commission a été rendu le 16 novembre 2023. Ce plan revu a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 8 décembre 2023<sup>136</sup>. Le 25 janvier 2024, la Commission européenne a versé 145,1 millions d'euros en tant que préfinancement pour le chapitre « REPowerEU »<sup>137</sup>. En combinant la réserve d'ajustement du Brexit réservée à la Belgique de 229 millions d'euros, l'accord de prêt au nom de la facilité pour la reprise et la résilience à hauteur de 264,2 millions d'euros et les fonds supplémentaires octroyés au nom du chapitre « REPowerEU » de 282 millions d'euros, avec les 4,5 milliards d'euros déjà discutés, l'aide totale à laquelle la Belgique peut avoir droit monte à 5,3 milliards d'euros<sup>138</sup>. En tant que tel, les fonds liés au chapitre « REPowerEU » s'élèvent à près de 726 millions d'euros dont 215 sont la forme de prêt.

En témoignent les communications de l'Union européenne, la réforme du Conseil d'État est une des mesures phares du plan pour la reprise et la résilience de la Belgique. En effet, la

---

<sup>134</sup> « Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique, Addendum REPowerEU Décembre 2023 », p. 1, <https://nextgenbelgium.be> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

<sup>135</sup> Décision d'exécution du Conseil du 5 décembre 2023 modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10161/21 et ST 10161/21 ADD 1) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Belgique, Document ST 15570 2023 (Le document officiel est introuvable dans le *J.O.U.E.* Cependant, la proposition de décision de la Commission est disponible) (ci-après : « Décision d'exécution (UE) ST 15570 2023 »), considérants 27 et s., et *ibid.*

<sup>136</sup> Commission européenne, « Ligne du temps », *op. cit.*

<sup>137</sup> Décision d'exécution (UE) ST 15570 2023, considérants 99 à 101 et Décision d'exécution (UE) ST 10161/21, art. 2, §2, al. 2 et art. 2bis, §2, al. 2 tels que modifiés par Décision d'exécution (UE) ST 15570 2023, art. 1<sup>er</sup>, §§2 et 3, et *ibid.*, p. 8.

<sup>138</sup> Décision d'exécution (UE) ST 15570 2023, considérants 94 à 98 et Décision d'exécution (UE) ST 10161/21, art. 2, §1<sup>er</sup> et art. 2bis, §1<sup>er</sup> tels que modifiés par Décision d'exécution (UE) ST 15570 2023, art. 1<sup>er</sup>, §§2 et 3 ; *ibid.*, p. 7, et Actualité quotidienne de la Commission européenne du 20 juillet 2023, « NextGenerationEU : La Belgique soumet une demande de révision du plan pour la reprise et la résilience et ajoute un chapitre REPowerEU », [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/mex\\_23\\_3963](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/mex_23_3963) (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

réforme R-7.02 présentant la réforme du Conseil d'État est détaillée en deux parties<sup>139</sup>. Premièrement, il y a la « réduction des délais de traitement des procédures de recours relatives aux décisions sur les investissements énergétiques et les projets d'énergie renouvelable ». En d'autres termes, cela correspond à l'objectif de réduire à 18 mois (*supra.*) toute procédure dépourvue d'incident de procédure devant le Conseil d'État. Secondement, le « traitement prioritaire des dossiers de transition énergétique ». Cela vise plus concrètement le traitement prioritaire en 15 mois<sup>140</sup> des affaires relevant d'un intérêt public supérieur, et spécifiquement celui de la transition énergétique et du déploiement d'énergie renouvelable, tel que défini par l'arrêté royal du 21 juillet 2023<sup>141</sup>. Il semblerait alors que la majeure partie de la réforme, que ce soit la réduction à 18 mois de traitement pour toute affaire ou celle à 15 mois pour les dossiers de la transition énergétique, soit financée par des fonds européens, et plus spécifiquement, relevant du plan pour la reprise et la résilience de l'objectif « REPowerEU ». Curieusement, dans le relevé des coûts des différentes mesures du plan, la ligne réservée à la réforme du Conseil d'État ne donne pas le montant, contrairement aux autres mesures<sup>142</sup>. Lorsque le nouvel arrangement opérationnel entre la Belgique et la Commission européenne sortira, cette information sera probablement disponible.

Pour résumer, la Belgique a déjà perçu 770 millions d'euros comme préfinancement du plan pour la reprise et la résilience de 2021. Elle a également reçu 145,1 millions d'euros en tant que préfinancement du chapitre « REPowerEU » inséré lors de la mise à jour du plan en 2023. De ces 145,1 millions d'euros, un pourcentage, malheureusement inconnu, devrait être attribué à la réforme du Conseil d'État. La Belgique a également demandé un premier paiement de 847 millions d'euros le 29 septembre 2023, mais celui-ci n'a pas encore été accordé<sup>143</sup>.

---

<sup>139</sup> Annexe (UE) ST 15553 2023 ADD 1, p. 169 et « Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique, Addendum REPowerEU Décembre 2023 », *op. cit.*, p. 48.

<sup>140</sup> Voy., dans cette étude, la page 3.

<sup>141</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023 (voy. la note de bas de page 12).

<sup>142</sup> « Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique, Addendum REPowerEU Décembre 2023 », *op. cit.*, pp. 13 et 14 (Tableau 5).

<sup>143</sup> *A contrario* de Commission européenne, « Ligne du temps », *op. cit.* et « EU transfers €145 million[s] to Belgium in recovery funds », *The Brussels Times*, 26 janvier 2024, <https://www.brusselstimes.com/894211/eu-transfers-e145-million-to-belgium-in-recovery-funds> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

### **§3. Manque de fonds, une conséquence de la « rappe budgétaire »**

La « rappe budgétaire » est une notion plutôt journalistique. Chaque année, le gouvernement propose un budget au parlement qui le vote. Ce budget ne donne pas simplement une enveloppe que les ministres peuvent dépenser librement. En effet, il autorise une somme maximale, un crédit autorisé, pour chaque administration pour un certain type de dépense<sup>144</sup>. Autrement dit, le parlement vote un plafond de dépense que peuvent se permettre les administrations. De toute évidence, les ministres ne sont nullement obligés d'octroyer la totalité du crédit autorisé à une administration. La « rappe budgétaire » est une réduction linéaire imposée à tous les crédits autorisés. Elle est décidée par le gouvernement, par une décision interne non publiée, dans l'objectif de diminuer les dépenses publiques<sup>145</sup>.

Dans ce contexte, les crédits autorisés pour la réforme du Conseil d'État se sont vus diminués d'un certain pourcentage. L'effort budgétaire pour le budget de 2022 est une réduction de 1,1% sur les crédits de personnel et de fonctionnement, et pour le budget de 2021, elle était de 2%<sup>146</sup>. Le crédit de personnel et de fonctionnement réservé au Conseil d'État dans le budget de l'année 2022 était, après ajustement, de 115 millions d'euros<sup>147</sup>. Dès lors, l'effort

---

<sup>144</sup> P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, coll. Initiations, Bruxelles, Bruylant, 2013, n<sup>os</sup> 113 et s.

<sup>145</sup> Ces informations concernant la « rappe budgétaire » proviennent directement d'une discussion téléphonique avec Marc BOURGEOIS, Professeur ordinaire à l'Université de Liège en droit fiscal et droit des finances publiques et Régent à la Banque nationale de Belgique. À sa connaissance, la doctrine est silencieuse à ce sujet.

<sup>146</sup> Cour des comptes, « 180<sup>e</sup> Cahier - partie III : politique budgétaire de l'État fédéral », *Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, p. 40, Bruxelles, octobre 2023, <https://www.ccrek.be/fr/publication/180e-cahier-partie-iii-politique-budgetaire-de-l-etat> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024) et idem, « 179<sup>e</sup> Cahier - partie III : politique budgétaire de l'État fédéral », *Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, p. 6, Bruxelles, octobre 2022, <https://www.ccrek.be/fr/publication/179e-cahier-partie-iii-politique-budgetaire-de-l-etat> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

<sup>147</sup> Loi du 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 29 décembre 2021, p. 125407, ajustée par la Loi du 3 juillet 2022 contenant le troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 14 juillet 2022, p. 55794. Pour trouver le montant, il est conseillé d'utiliser le Tableau Excel, « Publication du budget général des dépenses ajusté 2022 » du SPF Stratégie et Appui : <https://bosa.belgium.be/fr/themes/budget-et-comptabilite/le-budget-federal/chiffres-et-analyse/budget-ajuste#anchor-2> (date de la dernière consultation : 14 mai 2022) et de regarder les lignes « 59 » de la colonne « DO ».

## Second volet : Un accroissement des moyens

budgetaire demandé au Conseil d'État est ce montant multiplié par la réduction de 1,1%, soit 1,265 millions d'euros. En conséquence, le Conseil d'État a reçu, d'un côté, 6 millions d'euros pour engager du personnel supplémentaire, mais a vu, d'un autre côté, son budget se réduire de 1,265 millions, lui laissant alors un peu moins de 4,8 millions d'euros.

Cette réduction du budget ne permet pas au Conseil d'État de remplir complètement son cadre d'auditeurs récemment étendu. Le 14 mars 2024, le collège des chefs de corps du Conseil d'État se réunissait pour établir une nouvelle demande de fonds à l'intention de la Ministre de l'Intérieur afin de combler les places vacantes au sein de l'auditorat.



## *Chapitre 2 : Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État*

Comme annoncé dans la première partie de ce document, le premier volet de la réforme du Conseil d'État introduit deux nouveaux alinéas<sup>148</sup> à l'article 101/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Celui-ci devint alors :

*« Art. 101/1. Le collège des chefs de corps se compose du premier président, de l'auditeur général, du président et de l'auditeur général adjoint. Le greffier en chef et l'administrateur assistent aux réunions du collège avec voix consultative lorsqu'il est question de leurs attributions.*

*Sans préjudice des délais spécifiques et des traitements prioritaires réservés à certains recours, prévus par la loi, le Roi détermine, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les affaires relevant d'un intérêt public supérieur qui nécessitent également un tel traitement. Il détermine également, selon les mêmes modalités, les mesures organisationnelles nécessaires que le collège des chefs de corps peut prendre à cet effet.*

*Dans le rapport d'activité visé à l'article 119, les chefs de corps donnent un aperçu de l'état d'avancement du traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur visées à l'alinéa 2. Ils fournissent également au ministre de l'Intérieur, à la fin de chaque semestre, un aperçu concis de cet état d'avancement. »*

En vertu du nouvel deuxième alinéa, le Roi peut déterminer les affaires relevant d'un intérêt public supérieur qui nécessitent un traitement prioritaire. L'objectif est donc clairement d'accélérer le processus du recours administratif. Cette accélération s'inscrit dans la même lignée que le reste de la réforme comme présentée dans le chapitre précédent.

Il convient alors d'analyser ce qui est entendu par « intérêt public supérieur ». Puis, les effets de cette qualification seront étudiés. Ensuite, les limites et les contrôles de cette technique juridique seront décortiqués. Enfin, l'intérêt public supérieur de la transition énergétique permettra d'exemplifier ces analyses.

---

<sup>148</sup> Loi du 21 juillet 2023, art. 23.

## Section 1 : Notion d'intérêt public supérieur

### *Sous-section 1 : Paysage de l'utilisation de l'expression d'intérêt public supérieur*

#### *§1. Dans le droit de l'Union européenne*

Dans le droit de l'Union européenne, la notion d'intérêt public supérieur est utilisée dans quelques documents. Elle est retrouvée en ce qui concerne l'accès aux informations issues d'organes publics. Par exemple, les documents des institutions européennes peuvent ne pas être divulgués

*« à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé »<sup>149</sup> [souligné par nous].*

Dans quelques itérations, la notion est utilisée sous la forme d'une présomption. Concernant la divulgation d'information environnementale, il y est lu :

*« [...] la divulgation est réputée présenter un intérêt public supérieur lorsque les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement »<sup>150</sup> [souligné par nous].*

Enfin, concernant la transition énergétique, ceci se lit :

*« Les États membres devraient veiller à ce que la planification, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables [...] soient présumés relever d'un intérêt public supérieur et d'un intérêt de sécurité publique [...] »<sup>151</sup> [souligné et modifié par nous].*

Ce dernier sujet, en ce qu'il concerne la transition énergétique, sera étudié plus loin dans ce travail. L'objectif de ce point est de se concentrer sur la notion d'intérêt public supérieur.

---

<sup>149</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, art. 4, §2, *in fine* et §3, *J.O.U.E.*, 31 mai 2001, L 145, p. 43.

<sup>150</sup> Règlement (CE) 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, art. 6, *J.O.U.E.*, 25 septembre 2006, L 264, p. 13.

<sup>151</sup> Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, art. 3, *J.O.U.E.*, 29 décembre 2022, L 335, p. 36 (ci-après : « Règlement (UE) 2022/2577 ») et Recommandation (UE) 2022/822 de la Commission du 18 mai 2022 relative à l'accélération des procédures d'octroi de permis pour les projets dans le domaine des énergies

Comme dans le dernier exemple, une dénomination plus complète est parfois retrouvée pour qualifier l'intérêt supérieur. Certains documents utilisent le groupe nominal « intérêt public supérieur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques »<sup>152</sup> pour exprimer l'importance des projets relevant de la transition énergétique. Une expression analogue à celle-ci est retrouvée dans les textes de l'Union européenne, « l'intérêt public majeur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques »<sup>153</sup> [souligné par nous] et elle est utilisée exactement pour le même sujet, c'est-à-dire la transition énergétique.

## §2. Dans la législation belge

La notion d'intérêt public supérieur est nouvelle en droit belge dans le sens de la réforme à l'étude. Il existe dans le droit belge des itérations de « intérêt public supérieur » mais dans des contextes tout à fait différents que celui étudié. Il est ici fait référence à des textes législatifs concernant la navigation, notamment la divulgation de certaines informations lors d'enquêtes<sup>154</sup>.

Dans aucune de ces itérations, une définition juridique « d'intérêt public supérieur » est clairement donnée. Ce manque de clarté se ressent également dans les travaux parlementaires de la Loi du 11 juillet 2023. En effet, en aucun cas cette notion est définie. La Ministre de l'Intérieur donne un exemple en guise de définition : « les dossiers relatifs au déploiement de sources d'énergies renouvelables et liés à la transition énergétique »<sup>155</sup>, tout en disant que cela fera partie d'une description plus précise dans l'arrêté royal. Quand

---

renouvelables et à la facilitation des accords d'achat d'électricité, n°2, *J.O.U.E.*, 25 mai 2022, L 146, p. 132 (ci-après : « Recommandation (UE) 2022/822 »).

<sup>152</sup> Règlement (UE) 2022/2577, art. 3

<sup>153</sup> 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, art. 16septies, *J.O.U.E.*, 21 décembre 2018, L 328, p. 82 (ci-après : « Directive (UE) 2018/2001 »).

<sup>154</sup> Décr. Rég. fl. du 24 juin 2022 modifiant diverses dispositions de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et du décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, *M.B.*, 16 septembre 2022, p. 67491 ; Code belge de la navigation, art. 2.7.7.19, §1<sup>er</sup>, introduit par la Loi du 8 mai 2019 introduisant le Code belge de la Navigation, *M.B.*, 1<sup>er</sup> août 2019, p. 75432 ; Loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation, art. 26, §1<sup>er</sup>, *M.B.*, 18 juin 2012, p. 33189.

<sup>155</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 40.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

des parlementaires demandent plus de précision sur cette notion, la réponse de la Ministre ne permet pas de mieux en dessiner les contours. Trois députés ont émis des questionnements quant à la précision de la notion « d'intérêt public supérieur » repris dans le rapport de la première lecture<sup>156</sup> : M. Jan Debries (CD&V), M. Nabil Boukili (PVDA-PTB) et Mme. Vanessa Matz (Les Engagés). Il est dit ceci à propos de cette dernière :

*« Il lui paraît en outre que le concept d'intérêt public supérieur est beaucoup trop flou pour encadrer suffisamment la délégation faite au Roi » [souligné par nous].*

La réponse de la Ministre se contente de

*« confirme[r] qu'il appartiendra au Roi de déterminer les affaires relevant d'un intérêt public supérieur [...]. La notion d'intérêt public supérieur visera actuellement en particulier les dossiers relatifs au déploiement de sources d'énergies renouvelables et liés à la transition énergétique. »<sup>157</sup> [modifié par nous].*

Il paraît alors que la notion d'intérêt public supérieur n'a pas vocation à être définie dans les travaux parlementaires ou le texte de cette loi. Ce qui se rapproche le plus d'une définition est un exemple. Ceci est également vrai pour l'Arrêté royal (IPS) du 21 juillet 2023 (*infra.*), aucune définition générale n'est proposée.

L'expression « intérêt public majeur » est également utilisée seule en droit belge, mais dans d'autres contextes. Il concerne notamment la conservation de la nature, de la faune et de la flore<sup>158</sup>. Concernant ce dernier contexte, l'utilisation des termes est également retrouvée en droit belge<sup>159</sup>, notamment à propos des zones Natura 2000.

---

<sup>156</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, pp. 13, 14 et 16.

<sup>157</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 19.

<sup>158</sup> Règlement (UE) 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, considérant 19 et art. 9, *J.O.U.E.*, 4 novembre 2014, L 317, p. 35.

<sup>159</sup> Loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges, *M.B.*, 16 décembre 2022, p. 97470 ; Loi du 25 novembre 2018 portant assentiment au Protocole modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, fait à Bruxelles le 17 février 2016, *M.B.*, 22 octobre 2021, p. 109416 ; Ord. du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à la conservation de la nature, *M.B.*, 16 mars 2012, p. 16017 ; Décr. Rég. fl. du 19 juillet 2002 modifiant le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, le décret forestier du 13 juin 1990, le décret du 16 avril 1996 portant la protection des sites ruraux, le décret du 21 décembre 1988 portant création d'une "Vlaamse

Dans le droit de l'Union européenne, les expressions utilisant, pour l'une, l'adjectif « majeur » et, pour l'autre, « supérieur », se confondent, en tout cas dans le contexte de la transition énergétique<sup>160</sup>. En droit belge, les expressions ne semblent pas pouvoir se confondre. En effet, la première est employée pour la conservation de la nature, de la faune et de la flore, la deuxième l'est pour les dossiers concernant la transition énergétique, comme étudié plus loin.

### §3. Dans la jurisprudence

À défaut de texte de loi permettant de définir la notion d'intérêt public supérieur, la jurisprudence peut donner quelques pistes de compréhension. Bien que les analyses des différentes cours concernent plutôt l'intérêt public supérieur dans d'autres contextes que celui intéressant ce travail, elles peuvent fournir de précieux indices.

La Cour de justice de l'Union européenne ne donne pas de définition prête à l'emploi. Toutefois, elle offre certains contours. Selon une jurisprudence constante dans les affaires concernant la divulgation d'informations issues d'organes publics, il revient à la personne qui s'en prévaut de démontrer la présence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents concernés :

*« Il convient de relever qu'il incombe toutefois au demandeur d'invoquer de manière concrète des circonstances fondant un tel intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents concernés »<sup>161</sup> [souligné par nous].*

---

Landmaatschappij" (Société flamande terrienne), la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux en vertu de la loi telle que complétée par la loi du 11 août 1978 portant dispositions particulières pour la Région flamande, le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par arrêté royal du 16 mars 1968, *M.B.*, 31 août 2002, p. 38811 ; Décr. Rég. w. du 6 décembre 2021 relatif à la conservation des sites Nature 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *M.B.*, 22 janvier 2002, p. 2017.

<sup>160</sup> L'itération utilisant « intérêt public majeur » dans le contexte de la transition énergétique est unique (Directive (UE) 2018/2001, art. 16septies introduit 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, art. 1<sup>er</sup>, 6), *J.O.U.E.*, 31 octobre 2023, L 77, p. 1 (ci-après : « Directive (UE) 2023/2413 »)), tandis que celles utilisant « intérêt public supérieur » sont multiples (Règlement (UE) 2022/2577, art. 3 et Recommandation (UE) 2022/822, n°2).

<sup>161</sup> Arrêt CEE Bankwatch Network/Commission européenne, T-307/16, EU:T:2018:97, en ce sens Arrêt Sophie in 't Veld/Conseil de l'Union européenne, T-529/09, ECLI:EU:T:2012:215 et dans le même sens Arrêt

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

Autrement dit, les éléments fondant un intérêt public supérieur doivent être appréciés *in concreto*, c'est-à-dire avec les éléments de circonstance propres à l'affaire. Bien entendu, les textes de loi peuvent retourner cette charge de la preuve en créant des présomptions. Cela a été fait dans plusieurs cas (*supra.*), notamment en ce qui concerne la divulgation d'information environnementale à propos des émissions et les dossiers relevant de la transition énergétique.

Concernant la Cour de cassation, les conclusions de l'avocat général Th. WERQUIN lors d'une affaire d'octobre 2009, informe que l'autorité publique est « garante de l'intérêt public supérieur »<sup>162</sup>. Bien que cette affaire concernait une question à propos des voiries, un point de droit non abordé dans ce travail, ceci donne de l'eau au moulin voulant que les autorités publiques sont compétentes pour désigner ce qui relève d'un intérêt public supérieur, en créant par exemple des présomptions.

La Cour constitutionnelle, anciennement la Cour d'arbitrage, est plus prolixes sur la notion d'intérêt public supérieur. Dans son arrêt du 23 mai 1990<sup>163</sup>, la Cour d'arbitrage utilise une explication qui sera citée ou réutilisée dans ses propres développements<sup>164</sup> :

*« Il peut être admis que la distinction opérée par les dispositions attaquées se justifie par l'intention de sauvegarder un intérêt public supérieur, la mesure attaquée pouvant être raisonnablement considérée comme n'étant pas disproportionnée à cet objectif général poursuivi par le législateur. Elles le seraient notamment si une telle sauvegarde était recherchée au prix d'une méconnaissance de principes fondamentaux de l'ordre juridique belge ».*

Sans rentrer dans les détails, l'arrêt concerne les communes de Comines-Warneton et Fourons et les autres communes situées sur la frontière linguistique, lui ayant valu le nom d'arrêt « Comines »<sup>165</sup>. En formulant ainsi son explication, la Cour enseigne que la sauvegarde d'un intérêt public supérieur peut permettre de justifier un traitement différencié

---

Liga para a Protecção da Natureza (LPN) et République de Finlande/Commission européenne, (affaires jointes) C-514/11 et C-605/11, EU:C:2013:738, point 94.

<sup>162</sup> Av. gén. Th. WERQUIN, concl. précéd. Cass., 2 octobre 2009, *Pas.*, 2009, p. 2184.

<sup>163</sup> C.A., 23 mai 1990, n° 18/90, points B.9.1 et B.9.2.

<sup>164</sup> C.A., 14 juillet 1990, n° 26/90, point 7.B.2 et C.A., 25 mars 2003, n° 35/2003.

<sup>165</sup> E. COLA, « Le principe de proportionnalité en droit constitutionnel belge », in *Le principe de proportionnalité en droit belge et en droit français*, Actes du colloque organisé par les Barreaux de Liège et de Lyon le 24 novembre 1994, Liège, Jeune barreau, 1995, n°7.

pour autant que les actes pris ne sont pas hors de proportion avec l'objectif du législateur. Tout en disant qu'un acte hors de proportion serait par exemple de bafouer les principes fondamentaux de l'ordre juridique belge.

Cette formulation distingue l'intérêt public supérieur d'un autre intérêt défendu par le législateur qui serait soumis au principe de proportionnalité. Effectivement, lors d'un examen de proportionnalité au sens large, et plus précisément dans le test de nécessité, il convient de vérifier que la mesure prise par le législateur est la solution la moins dommageable pour parvenir à un résultat identique. Autrement dit, une mesure parvenant à un certain résultat ne passera le test de proportionnalité que pour autant qu'il est prouvé que dans tous les moyens offrant le même résultat, elle est la moins attentatoire aux autres intérêts en jeu.

Cette interprétation est conforme à l'arrêt du 25 mars 2003 de la Cour d'arbitrage<sup>166</sup>. Dans cet arrêt, elle annonce, après avoir rappelé l'enseignement de l'arrêt 18/90 du 23 mai 1990 que

*« [...] dès lors que les mesures en cause sont pertinentes par rapport à l'objectif poursuivi et qu'elles ne sont pas manifestement disproportionnées à celui-ci, elles ne deviennent pas discriminatoires pour le seul motif qu'une autre mesure permettrait d'atteindre cet objectif ».*

La notion d'intérêt public supérieur n'appelle alors pas un test de nécessité en ce qu'il est inutile de montrer qu'il existe une alternative amenant au même résultat, mais uniquement à vérifier que la mesure prise en son nom n'est pas disproportionnée<sup>167</sup>. La circonstance que la Cour de justice de l'Union européenne n'utilise pas le principe de proportionnalité face à un intérêt public supérieur renforce ce qui vient d'être annoncé. En effet, cette cour est la première à avoir ramené au gout du jour la pratique prussienne du principe de proportionnalité où les juges prussiens jugeaient la « nécessité » de certaines actions du gouvernement<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> C.A., 25 mars 2003, n° 35/2003, point B.13.8, dans la même idée, C.A., 7 juin 2006, n° 92/2006, point B.15.

<sup>167</sup> Une lecture *a contrario* de C. Const., 9 mars 2023, n° 039/2003, point B.10.2.1, renforce cette interprétation.

<sup>168</sup> D. U. GALETTA, « The EU law principle of proportionality and judicial review: its origin, development, dissemination and the lessons to be learnt from the EU Court of Justice », in *Continuity and change - how the*

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

Concernant le Conseil d'État, la jurisprudence concernant la notion d'intérêt public supérieur reste assez rare. Elle concerne, sur ce sujet, principalement soit des citations de la Cour d'arbitrage<sup>169</sup>, soit des questions préjudicielles à celle-ci ou à la Cour constitutionnelle<sup>170</sup>. Dans un arrêt concernant l'éolien, le Conseil d'État dit, en parlant de l'intérêt privé de la partie intervenante et de l'intérêt public (simple) de la Région wallonne, qu'il faudrait

*« que les conséquences négatives de la suspension l'emportent de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages pour les parties requérantes »*<sup>171</sup>.

Il faudrait donc que, par exemple, l'intérêt public de la Région wallonne soit manifestement bafoué pour empêcher, à lui seul, la suspension du permis d'exploitation éolien, mais que cela ne pourrait arriver puisque « les éoliennes concernées ne vont pas permettre à elles seules de modifier sensiblement la part d'énergie renouvelable en Région wallonne. Plus généralement, il n'est pas établi que l'éolien soit la seule possibilité d'énergie renouvelable en Région wallonne »<sup>172</sup>. Bien entendu, ici, un intérêt public, et non pas un intérêt public supérieur, est discuté. L'introduction de la notion d'intérêt public supérieur pourrait éventuellement venir bouleverser cette logique.

### ***Sous-section 2 : Caractères***

Par manque de définition juridique claire de « l'intérêt public supérieur » en son ensemble, il est convenable de le définir en étudiant chaque nom le composant. Un « intérêt » est « ce qui importe pour une personne, un avantage recherché par celle-ci »<sup>173</sup>. L'adjectif « public » s'oppose à « privé ». Il désigne ce « qui tient au gouvernement du peuple, qui appartient à

---

*challenges of today prepare the ground for tomorrow: ECB Legal Conference 2021*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022, p. 55.

<sup>169</sup> C.E. (8<sup>e</sup> ch.), 20 janvier 2019, ASBL Vlaams Komitee Brussel, n° 243.549 ; C.E. (8<sup>e</sup> ch.), 25 octobre 2018, ASBL Vlaams Komitee Brussel, n° 242.781 ; C.E. (ass. gén.), 7 mars 2018, Leclair, n° 240.939 ; C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 13 janvier 2009, n° 189.441.

<sup>170</sup> C.E. (3<sup>e</sup> ch.), 22 novembre 1996, FESOCOLAB et GERMINAL, n° 63.275.

<sup>171</sup> C.E. (13<sup>e</sup> ch. réf.), 1<sup>er</sup> mars 2018, n° 240.869, p. 20.

<sup>172</sup> C.E. (13<sup>e</sup> ch. réf.), 1<sup>er</sup> mars 2018, n° 240.869, p. 19.

<sup>173</sup> C. PUIGELIER, F. BOTTINI, P.-O. CHAUMET et C. DENIS, *Dictionnaire juridique, op. cit.*, n° 3349.

l'État ou aux collectivités locales et relève de leur administration, de leur budget »<sup>174</sup>. Dès lors, un « intérêt public » est ce qui importe pour l'État, ou les collectivités locales, en ce qu'il administre le peuple. L'adjectif « supérieur » signifie « qui vaut plus qu'une autre personne, qu'une autre chose » ou encore « qui occupe un degré plus haut, un rang plus élevé dans une hiérarchie »<sup>175</sup>. À défaut de savoir précisément à quoi il se compare<sup>176</sup>, « l'intérêt public supérieur » a tout du moins une valeur plus élevée que les autres intérêts publics, il pèse plus lourd dans la balance qu'un « simple » intérêt.

Au-delà de cette courte analyse sémantique, plusieurs caractères de la notion « d'intérêt public supérieur » ressortent des développements précédents sur les textes de lois et la jurisprudence. Tout d'abord, l'intérêt public supérieur s'apprécie au cas par cas avec les circonstances concrètes de l'affaire, autrement dit, *in concreto (supra.)*. Il appartient toutefois à l'autorité publique compétente de présumer une matière comme relevant d'un intérêt public supérieur. Dans ce cas, celui qui s'en prévaut n'a pas à prouver l'existence de ce type d'intérêt public supérieur. Cette appréciation, tributaire des circonstances concrètes dans lesquelles l'intérêt public supérieur est amené à être déterminé, révèle son caractère « sociétal », en ce que l'intérêt public supérieur est dépendant des valeurs de la société dans laquelle il est apprécié. En effet, ce qui importe à un État dépend du peuple, autrement dit de la société, qu'il administre. Par conséquent, vient avec ce caractère, le côté temporaire de l'intérêt public. La société évolue, celle de demain n'est pas celle d'hier. Par conséquent, ce qui en dépend, comme les intérêts publics, évoluent en concomitance avec elle. Comme le dit la Ministre de l'intérieur, Annelies VERLINDEN, il convient que les intérêts publics, et *a fortiori* les intérêts publics supérieurs, soient évalués « au regard des besoins sociaux actuels »<sup>177</sup>.

Ensuite, qualifier un intérêt public de « supérieur » permettrait de simplifier l'examen de la proportionnalité de la mesure prise en vue de sa sauvegarde. En effet, des trois composantes

---

<sup>174</sup> Académie française, *Dictionnaire*, 9<sup>e</sup> édition, « public, -ique [I] », 2<sup>e</sup> définition, <https://www.dictionnaire-academie.fr/> (date de la dernière consultation : 30 avril 2024).

<sup>175</sup> *Ibid.*, « supérieur, -eure », 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> définition.

<sup>176</sup> En effet, usuellement, on dira que quelque chose est « supérieure à » une autre. Ici, on sait juste que l'intérêt public visé est supérieur. Il faut alors en conclure que l'intérêt public visé, parmi les intérêts publics, se démarque par sa supériorité.

<sup>177</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 40.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

de l'examen de la proportionnalité, seuls deux persisteraient, l'adéquation de la mesure et la balance des intérêts. La première étudie si la mesure prise permettrait en toute vraisemblance à parvenir à l'objectif visé, c'est-à-dire la sauvegarde de l'intérêt public supérieur. La seconde est également appelée le test de proportionnalité au sens stricte, et elle vérifie que les gains de ladite mesure sont plus grands que les inconvénients qu'elle cause. La composante manquante est le test de nécessité. Ce dernier consiste à vérifier qu'il n'existe aucune autre mesure permettant de parvenir à un résultat au minimum identique. L'inutilité de passer par le test de nécessité est cohérent avec l'analyse sémantique de l'adjectif « supérieur ». Étant donné que l'intérêt public supérieur est plus important que les autres, il est compréhensible que des sacrifices plus grands soient concédés. Le choix de ce sacrifice revient en principe au législateur qui a l'occasion d'entendre une variété de points de vue lors d'un débat démocratique afin de peser le positif et négatif. Il serait inacceptable qu'un juge apprécie entièrement l'opportunité de la mesure veillant à la sauvegarde d'un intérêt public supérieur<sup>178</sup>. Dans le même sens, il semblerait pertinent que la balance d'intérêt entre un intérêt public supérieur et un simple intérêt, public ou privé, se déroule plus marginalement, c'est-à-dire pour les erreurs plus grossières qu'un simple déséquilibre. Comme indiqué plus haut, l'intérêt public supérieur par sa nature pèse plus lourd dans la balance<sup>179</sup>. Si l'autorité publique compétente choisi de présumer un intérêt public comme supérieur, il serait alors logique de lui faire confiance en ne corrigeant au plus que les erreurs manifestes.

Au vu des raisonnements tenus dans ce chapitre, il conviendrait de définir la notion d'intérêt public supérieur de la sorte : Un intérêt public supérieur est un avantage actuel, revêtu d'un statut analogue au dogme, hautement recherché par l'État dans sa tâche d'administration du peuple.

---

<sup>178</sup> E. COLA, « Le principe de proportionnalité en droit constitutionnel belge », *op. cit.*

<sup>179</sup> Dans ce sens : Directive (UE) 2018/2001, art. 16 septies : « présumés relever de l'intérêt public majeur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques lors de la mise en balance des intérêts juridiques », dans le même sens Règlement (UE) 2022/2577, art. 3, §2 : « Les États membres veillent, au moins pour les projets reconnus comme présentant un intérêt public supérieur [...] soient prioritaires lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans chaque cas. ».

## Section 2 : Détermination des intérêts publics supérieurs

Au vu des développements de la section précédente, il semblerait que la détermination des intérêts publics supérieurs passe essentiellement par deux voies. Tout d'abord, la voie prétorienne semble être une possibilité, comme elle a déjà été employée dans une certaine mesure dans le passé<sup>180</sup>. Ensuite, la voie par décision d'une autorité compétente semble la plus évidente. Étant donné que qualifier un intérêt public de supérieur le dogmatise, en ce qu'il le rend en quelque sorte indiscutable, il est pertinent que ce pouvoir venant casser l'équilibre des intérêts revienne de principe au législateur. Plus précisément, les intérêts publics supérieurs concernent la société belge dans son ensemble, il semble alors raisonnable qu'ils soient discutés lors d'assemblées délibératives, dès lors par le parlement fédéral. En effet, déterminer les intérêts publics supérieurs est une compétence en soi et celle-ci n'a pas été transférée aux entités fédérées. En tout état de cause, ce pouvoir, le législateur fédéral l'a pris pour le donner au Roi en introduisant le nouvel second alinéa de l'article 101/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État par la Loi du 11 juillet 2023. Au niveau de l'Union européenne, la détermination des intérêts supérieurs passe par tout type d'acte. Par exemple, la présomption d'intérêt public supérieur pour le contexte de la transition énergétique est retrouvée dans au moins trois types d'acte : la Recommandation (UE) 2022/822, la Directive (UE) 2018/2001 et le Règlement (UE) 2022/2577.

Si la voie prétorienne est acceptée en sus de la législative, cela revient à prétendre que les intérêts publics supérieurs sont déjà présents et que le législateur ou le juge ne fait que les découvrir. Ceci se ressent particulièrement avec les mots de la Ministre de l'Intérieur, Annelies VERLINDEN, ayant poussé le projet de loi introduisant la notion d'intérêt public supérieur dans la législation :

*« Il s'agit également d'examiner régulièrement la teneur de la notion "affaires d'un intérêt public supérieur" au regard des besoins sociaux actuels et, le cas échéant, de l'adapter »<sup>181</sup>.*

Autrement dit, l'existence d'intérêts publics supérieurs est constante, le contour de cette existence doit simplement être adapté en fonction des besoins sociaux actuels. Déterminer

---

<sup>180</sup> C.A., 23 mai 1990, n° 18/90, points B.9.1 et B.9.2 ; C.A., 14 juillet 1990, n° 26/90, point 7.B.2 ; C.A., 25 mars 2003, n° 35/2003 ; C.A., 7 juin 2006, n° 92/2006, point B.15.

<sup>181</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 40, dans le même sens : « Nous savons que les projets ayant un intérêt public supérieur peuvent changer dans le temps. Aujourd'hui, nous pensons aux projets de transition énergétique,

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

les affaires relevant d'un intérêt public supérieur relève dès lors de libérer la forme des intérêts publics supérieurs emprisonnés à l'intérieur de la masse des besoins sociaux actuels. Cette découverte ou cette libération est naturellement le travail du juge ou du législateur.

Dans le cadre de la réforme du Conseil d'État, les intérêts publics supérieurs sont uniquement déterminés par le Roi, cela a été voulu ainsi par le législateur. De toute évidence, l'intérêt public supérieur trouvé par le Roi devra être limité dans son champ d'application sous peine de perdre la saveur de la distinction. En effet, si tout intérêt public est « supérieur », ils seraient alors tous égaux sans qu'un soit plus important que les autres.

### **Section 3 : Les effets de la détermination d'un intérêt public supérieur**

#### ***Sous-section 1 : Effet de la norme déterminant l'IPS***

Bien évidemment, la découverte par le législateur fédéral belge, ou son délégué le Roi, des intérêts publics supérieurs a effet direct en Belgique. Au niveau de l'Union européenne, l'effet direct des actes n'est pas toujours aussi évident. Tout d'abord, hormis dans le cas de la recommandation, la désignation d'un intérêt public supérieur par l'Union européenne a force obligatoire en Belgique, comme dans tous les États membres de l'Union européenne<sup>182</sup>. Les règlements ont effet direct dans tous les États membres<sup>183</sup>. L'effet direct des autres actes de l'Union européenne est obtenu lorsque la disposition « impose aux États une obligation inconditionnelle et suffisamment précise et claire »<sup>184</sup>. Imposer aux États membres de désigner un intérêt public supérieur, ou directement le faire elle-même, représente une obligation précise et claire dénuée de condition. Par conséquent, la découverte d'intérêt public supérieur par l'Union européenne a effet direct dans les États membres pour autant que celle-ci est réalisée par un acte ayant force obligatoire. La question de l'horizontalité ou de verticalité<sup>185</sup> de l'effet direct ne se pose pas ici car la reconnaissance

---

mais cela pourrait évoluer dans le temps. » dans Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Discussion générale, *C.R.I.*, CH. repr., sess. ord. 2022-2023, séance n° 241 du 27 avril 2023, p. 29.

<sup>182</sup> T.F.U.E., art. 288, al. 2, 3 et 5, respectivement pour le règlement, la directive et la recommandation.

<sup>183</sup> T.F.U.E., art. 288, al. 2 et M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, 7<sup>e</sup> édition revue et augmentée, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2018, n<sup>os</sup> 444 et 479.

<sup>184</sup> *Ibid.*, n<sup>os</sup> 480 à 484.

<sup>185</sup> *Ibid.*, n<sup>os</sup> 468 et s.

d'un intérêt public supérieur ne crée que des obligations dans le chef de l'État et non pas entre les citoyens. Effectivement, la promptitude des procédures d'octroi ou de recours ainsi que le traitement favorable réservés aux intérêts publics supérieurs relèvent de questions d'administration publique.

Toutefois pour que les intérêts publics supérieurs découverts par ces normes aient un effet sur la procédure devant le Conseil d'État, il faut qu'il soit consacré dans un arrêté royal pris en vertu du deuxième alinéa de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État<sup>186</sup>. Si tel n'est pas le cas, les effets de cette découverte s'arrête aux effets sur le fond, c'est-à-dire l'influence de la désignation d'un intérêt public supérieur sur la résolution de l'affaire.

## ***Sous-section 2 : Effets sur la procédure***

### ***§1. Objectif***

L'objectif annoncé de l'introduction de la notion d'intérêt public supérieur dans les Lois coordonnées sur le Conseil d'État est traiter les affaires relevant de ces intérêts en 15 mois pour autant qu'il n'y ait pas d'incident de procédure<sup>187</sup>. Actuellement, à l'aube de la mise en place de la réforme, une telle procédure est généralement traitée en une trentaine de mois<sup>188</sup>.

Bien entendu, le traitement en 15 mois est le résultat recherché, ce n'est pas pour autant que le Conseil d'État a une obligation de résultat de respecter ce délai. Comme le dit très bien la Ministre de l'Intérieur Annelies VERLINDEN :

*« la ministre reconnaît qu'il s'agit de délais d'ordre. Dans un État de droit, on ne pourrait en effet tolérer que la décision du Conseil d'État soit réputée favorable au demandeur si les délais sont dépassés. Toute décision doit en effet reposer sur une motivation détaillée. »*<sup>189</sup> [souligné par nous].

Ces 15 mois de traitement pour les procédures sans incident sont donc bien un délai d'ordre<sup>190</sup>.

D'aucuns pourrait se demander s'il existe alors une obligation de moyen à charge du Conseil d'État de respecter ce délai de traitement de 15 mois. Il semblerait que non, le Conseil d'État

---

<sup>186</sup> Tel que l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023.

<sup>187</sup> Voy., dans cette étude, la page 3 ; Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 24 et *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 40.

<sup>188</sup> Voy. la note de bas de page 20.

<sup>189</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3220/003, p. 18.

<sup>190</sup> Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 24.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

ne doit pas tout mettre en place pour effectivement parvenir à traiter ces affaires en 15 mois.

En effet, la Ministre de l'Intérieur indique que

*« l'autonomie du Conseil d'État est respectée : il lui appartient donc d'arrêter les mesures organisationnelles nécessaires »<sup>191</sup>.*

S'il lui appartient de les arrêter, il lui appartient aussi de ne pas en arrêter. Ceci se confirme avec le texte de loi, il y est noté « que le collège des chefs de corps peut prendre à cet effet »<sup>192</sup> des mesures organisationnelles adéquates pour permettre le traitement dans le délai de 15 mois. La seule obligation qui incombe au Conseil d'État par le biais du collège de chef de corps est de rendre un aperçu sur l'avancement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur<sup>193</sup>. Rien n'empêche que le compte rendu indique que ces affaires avancent au même rythme que les autres.

Juridiquement, il n'existe finalement aucune obligation dans le chef du Conseil d'État de respecter le délai de 15 mois. Moralement, en revanche, il semblerait que le Conseil d'État se sente obligé de répondre à la demande du gouvernement de traiter ces affaires rapidement au vu des moyens débloqués pour renforcer son cadre. Luc DONNAY, conseiller d'État à la 13<sup>e</sup> chambre, celle en charge de traiter les affaires relevant de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique, a indiqué lors d'une discussion qu'il se sent effectivement obligé de faire tout ce qu'il peut pour respecter ce délai d'ordre de 15 mois. Pour lui, il est plus important de parvenir au délai de 15 mois pour les affaires relevant d'un intérêt public supérieur que le délai de 18 mois pour toutes les autres affaires. Comme indiqué dans le rapport au Roi<sup>194</sup>, il semble que l'objectif de la Loi du 11 juillet 2023 est bel et bien de réduire le délai de traitement de ces affaires à 15 mois en

*« ne compromett[ant] pas l'engagement de réduire [...] à 18 mois [le délai de traitement des autres affaires] » [adapté par nous].*

Dans l'exposé des motifs de l'article 22<sup>195</sup>, qui deviendra l'article 23 de la Loi du 11 juillet 2023, il est écrit que

---

<sup>191</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3220/003, p. 17.

<sup>192</sup> L.C.C.E., art. 101/1, al. 2 tel qu'inséré par la Loi du 11 juillet 2023, art. 23.

<sup>193</sup> L.C.C.E., art. 101/1, al. 3.

<sup>194</sup> Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 14.

<sup>195</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 41.

*« l'intention reste évidemment de ramener en principe à 18 mois le délai de traitement de tout recours en annulation ordinaire, sans incident de procédure, introduit devant le Conseil d'État » [souligné par nous].*

Il s'agit bien que l'intention de respecter le délai de 18 mois reste de principe. Cela sous-entendrait qu'il se peut que ce ne soit pas le cas si ça permet de garantir le délai de 15 mois pour les affaires relevant d'un intérêt public supérieur. Il existerait alors une primauté de l'objectif de traiter en 15 mois les affaires relevant d'un intérêt public supérieur sur celui de 18 mois pour les autres affaires. Toutefois, pour éviter d'empiéter trop fortement sur le délai de 18 mois pour toutes les affaires, il convient alors que le domaine des affaires relevant d'un intérêt public supérieur soit suffisamment limité<sup>196</sup>.

## **§2. Potentielles mesures organisationnelles**

Pour permettre d'atteindre l'objectif de traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur, le Roi peut autoriser spécialement le collège des chefs de corps du Conseil d'État de prendre des mesures organisationnelles spécifiques<sup>197</sup>. Cette autorisation, le Roi l'a fait par l'arrêté royal désignant un intérêt public supérieur. Autrement dit, les mesures organisationnelles autorisées seront spécifiques à chaque intérêt public supérieur. Il n'existera *a priori* pas un régime général de mesures organisationnelles commun à tous les intérêts publics supérieurs que le collège des chefs de corps peut prendre en vue de garantir le traitement en 15 mois.

Les travaux parlementaires de la Loi du 11 juillet 2023 indiquent que

*« les mesures [...] sont de nature organisationnelle et peuvent, par exemple, impliquer des choix prioritaires pour le traitement des affaires, une redistribution des affaires au sein des chambres ou des sections de l'Auditorat, le renforcement des chambres ou sections, ou encore la mise en place de chambres de complément (par exemple pour les affaires d'un intérêt public supérieur), ainsi que la fixation d'un délai d'ordre dans lequel le Conseil d'État se prononce, etc. »<sup>198</sup> [modifié par nous].*

Les mesures organisationnelles peuvent donc aller de la simple optimisation du travail du Conseil et de l'Auditorat en redistribuant les affaires à la création d'une chambre de

---

<sup>196</sup> Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 14.

<sup>197</sup> L.C.C.E., art. 101/1, al. 2.

<sup>198</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 41.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

complément spécifique à l'intérêt public supérieur désigné dans l'arrêté royal autorisant cette mesure.

Le Conseil d'État peut bien entendu toujours exercer les mesures qui lui étaient déjà disponibles, notamment celle de l'article 91, al. 1<sup>er</sup> de l'Arrêté du Régent du 23 août 1948.

Il prévoit que

*« en cas d'urgence, la chambre saisie peut, après avis de l'auditeur général, ordonner la réduction des délais prescrits pour les actes de la procédure ».*

La chambre saisie d'une affaire relevant d'un intérêt public supérieur pourrait alors réduire les délais impartis aux parties pour rendre leurs écrits<sup>199</sup>. La seule condition est de justifier d'un « cas d'urgence ». Toutefois, l'urgence est justifiée par le simple fait de la désignation d'un intérêt public supérieur pour ce type d'affaires. En effet, la notion d'intérêt public supérieur est conçue pour indiquer ce qui importe le plus à la société en ce moment et qui nécessite un traitement de ses recours en 15 mois. Dès lors, les circonstances fondant un intérêt public supérieur, fondent naturellement l'urgence. Du moins, c'est ce qui semble être à la base du raisonnement de Luc DONNAY. À la question de ce qui pourrait justifier l'urgence nécessaire dans cette disposition dans le cadre de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique, il répond « l'urgence climatique »<sup>200</sup>. Cette condition de l'urgence doit donc être interprétée assez largement. Pourtant, il est clair que, dans les travaux préparatoires de la Loi du 11 juillet 2023, ce n'est nullement la volonté du législateur. En effet, en parlant à propos de la concertation avec des représentants des barreaux, la Ministre de l'Intérieur, Annelies VERLINDEN,

*« insist[ait] [...] sur le fait que le raccourcissement des délais n'impacte que le Conseil d'État, qui devra adapter son fonctionnement à cet effet. Les délais ne changent par contre pas pour les parties » [souligné par nous]<sup>201</sup>.*

---

<sup>199</sup> Cette possibilité est franchement envisagée dans les mesures organisationnelles du Conseil d'État à propos de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique (*infra.*).

<sup>200</sup> Toutefois, Luc DONNAY ne pense pas que réduire les délais impartis aux parties soient constructifs et il est personnellement défavorable à l'utilisation de cette disposition pour réduire la durée de la procédure.

<sup>201</sup> *Doc. parl.*, n° 55-3220/003, p. 4. Ou encore qu'il « a été explicitement choisi de ne pas raccourcir les délais légaux accordés aux parties, comme le délai de soixante jours pour l'introduction d'une procédure de recours ou d'un mémoire. Ce choix a été opéré à la lumière de la protection juridique et répondait d'ailleurs à une demande des ordres des avocats. Ce choix a toutefois pour effet que la réduction du délai de traitement incombe intégralement au Conseil d'État. » [souligné par nous] dans *Doc. parl.*, n° 55-3220/003, p. 8. Et encore dans

### *Sous-section 3 : Effets sur le fond*

Certes, ce pouvoir délégué au Roi concerne en principe uniquement ce qui touche à la procédure devant le Conseil d'État, ainsi le Roi peut désigner le type de dossiers devant être traité dans les 15 mois et les mesures organisationnelles que le Conseil d'État peut prendre pour tenir ce délai. Nul ne pourrait toutefois prétendre que la portée de la désignation d'un « intérêt public supérieur » s'arrête-là. Si l'État estime nécessaire de privilégier un intérêt par rapport aux autres, il semble nécessaire que tout le monde traite cet intérêt avec la même considération et cela pas uniquement sur des questions de procédure mais également sur des questions de fond.

Au vu des développements de la section sur la notion d'intérêt public supérieur (p. 26), il apparaît nettement que la balance des intérêts est naturellement penchée en faveur de l'intérêt public supérieur. Comme l'indique les textes européens<sup>202</sup>,

*« les États membres veillent à ce que, dans le cadre de la procédure d'octroi de permis, [etc.], sont présumés relever de l'intérêt public supérieur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques lors de la mise en balance des intérêts juridiques » [souligné et modifié par nous].*

Ce déséquilibre en faveur de ce qui relève d'un intérêt public supérieur dépend d'un contexte, normalement précisé dans la disposition. Dans l'exemple, le contexte est l'octroi de permis et autres concernant les installations d'énergie renouvelable. Bien entendu, ce sont les autorités administratives qui octroient les permis, mais c'est le Conseil d'État qui juge les recours sur ces permis. Si ces premières sont censées donner la primauté aux intérêts publics supérieurs, il découle que ce second doit également en tenir compte. Sans rentrer dans les détails, le Conseil d'État pourrait être amené à décider qu'une décision d'une autorité administrative soit régulière alors que dans le même contexte avant la désignation

---

ce sens, « La ministre répète par ailleurs que les ordres des avocats ont eux aussi eu l'occasion de faire valoir leurs remarques. D'ailleurs, si, initialement, une réduction des délais accordés au parties a été envisagée, cette idée a finalement été abandonnée afin de respecter les droits de la défense. Il revient donc au Conseil d'État de faire ce qui est nécessaire, à son niveau, pour diminuer les délais de traitement. » [souligné par nous] dans *Doc. parl.*, n° 55-3220/003, p. 18. Cependant, personne n'exclut que la contribution des parties à la réduction du délai est bien entendu la bienvenue : « Il est également demandé aux parties de contribuer à accélérer la procédure autant que faire se peut. » dans *Doc. parl.*, n° 55-3220/003, p. 7.

<sup>202</sup> Règlement (UE) 2022/2577, art. 3, §1<sup>er</sup> et Directive (UE) 2018/2001, art. 16septies.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

d'un intérêt public supérieur, elle aurait contenu une erreur manifeste d'appréciation ou une disproportion<sup>203</sup>.

#### **Section 4 : Comparaison avec d'autres traitements prioritaires**

Le traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur n'est pas le seul à bénéficier d'une procédure accélérée devant le Conseil d'État. En effet, l'article 30 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit plusieurs procédures accélérées. Il permet d'une part à certaines personnes de saisir le Conseil d'État à propos d'actes à portée individuelle de la FSMA<sup>204 205</sup> ou de la Banque nationale belge (BNB)<sup>206</sup>. D'autre part, ce même article offre un recours contre les décisions de portée réglementaire de ce dernier organisme<sup>207</sup>. Il existe une troisième procédure accélérée dans cet article, toutefois celle-ci semble avoir été vidée de son essence<sup>208</sup>.

---

<sup>203</sup> Dans l'hypothèse où le Conseil d'État est amené à statuer sur ces points. Sur ces points D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., n<sup>os</sup> 685 à 691 et D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, op. cit., n<sup>o</sup> 113.

<sup>204</sup> « Financial services and markets authority » et en Français « Autorité des services et des marchés financiers », <https://www.fsma.be> (date de la dernière consultation : 4 mai 2024).

<sup>205</sup> Loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, art. 122, *M.B.*, 4 septembre 2002, p. 39121, introduit par la Loi du 2 août 2002 complétant, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions prises par le ministre, par la CBF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales, *M.B.*, 4 septembre 2002, p. 39174.

<sup>206</sup> L.C.C.E., art. 30, §2bis et Loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, art. 36/22, *M.B.*, 29 mars 1998, p. 9377, inséré par l'A.R. du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier, art. 195, *M.B.*, 9 mars 2011, p. 15623.

<sup>207</sup> Loi du 22 février 1998, *précitée*, art. 36/45, inséré par la Loi du 8 mai 2014 visant à insérer un article 36/45 à la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, *M.B.*, 7 mai 2014, p. 36992.

<sup>208</sup> Loi du 2 août 2002 relative à la surveillance ..., *précitée*, art. 126, introduit par la Loi du 2 août 2002 complétant, en ce qui ..., *précitée* et abrogé par la Loi du 31 juillet 2013 visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses, art. 6, *M.B.*, 30 août 2013, p. 60110, après que le Chapitre VII de la Loi du 2 août 2002 ait été renuméroté en chapitre VI par la Loi du 2 mai 2007 relative à la publicité des participations importantes dans des émetteurs dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé et portant des dispositions diverses, *M.B.*, 12 juin 2007, p. 31588. Il semble alors que L.C.C.E., art. 30, §2ter n'est pas à jour.

Il est important de noter que ces procédures sont accélérées et non pas prioritaires, contrairement à ce qui est prévu pour les intérêts publics supérieurs<sup>209</sup>. Par ailleurs, il n'est nullement écrit que ces thématiques relèvent d'un intérêt public supérieur, simplement qu'au vu de la nature dynamique du secteur financier auquel touchent ces procédures, il est préférable d'avoir une résolution rapide de l'affaire<sup>210</sup>.

Au-delà de ces procédures accélérées directement envisagées dans les Lois coordonnées sur le Conseil d'État, d'autres occurrences se retrouvent dans le corpus juridique belge. En toutes circonstances, une loi autorise le Roi à prendre les mesures propres à accélérer la procédure à l'aide d'un arrêté royal<sup>211</sup>. Dans ces arrêtés royaux, le Roi prévoit l'ensemble des modalités de ces procédures accélérées en précisant le délai d'introduction du recours, celui imparti aux parties pour déposer leurs écrits, le délai dans lequel doit statuer le Conseil d'État ou encore en jouant sur la composition des chambres<sup>212</sup>. Cela constitue une deuxième différence de taille avec le traitement prioritaire des affaires relevant d'un intérêt public supérieur. En effet, dans ce dernier cas, le Roi est certes habilité par une loi à désigner les affaires relevant d'un intérêt public supérieur, mais ce n'est pas lui qui prévoit la procédure pour permettre la gestion accélérée de ces affaires. En effet, il ne fait qu'autoriser le Conseil d'État à utiliser certaines mesures organisationnelles normalement en dehors de sa portée. Celui qui prévoit *in fine* la procédure pour les affaires relevant d'un intérêt public supérieur est donc le Conseil d'État, dans les limites imposées par le Roi.

---

<sup>209</sup> L.C.C.E., art. 101/1, al. 2.

<sup>210</sup> Projet de relative complétant en ce qui concerne les voies de recours, contre les décisions prises par le ministre, par la CBF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du ... relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 50-1843/001, pp. 143 et 144.

<sup>211</sup> A.R. du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances, art. 8, *M.B.*, 11 avril 1991, p. 7483, en vertu de la Loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, *M.B.*, 29 juillet 1975, p. 9267, depuis lors abrogée par la Loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance, *M.B.*, 23 mars 2016, p. 19856, dénuant l'article 8 de l'A.R. précité de fondement légal ; A.R. du 12 octobre 2010 portant exécution de l'article 68, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, *M.B.*, 10 novembre 2011, p. 67751.

<sup>212</sup> L.C.C.E., art. 30, §§2bis à 2quater.

## Section 5 : Limites et contrôles

Les contrôles concernant la désignation d'intérêt public supérieur et la réforme ayant permis cela sont à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, il y a le contrôle de la constitutionnalité et de la conventionnalité de l'article 23 de la Loi du 11 juillet 2023 pour ce qui concerne cette étude. Tous les deux sont réservés<sup>213</sup> à la Cour constitutionnelle soit par une requête en annulation<sup>214</sup>, soit par une question préjudicielle<sup>215</sup><sup>216</sup>. Un recours en annulation à l'encontre de l'article 23 de la Loi du 11 juillet 2023 aurait dû être déposé dans les 6 mois de sa publication<sup>217</sup>, ce qui n'a pas été fait et ne pourra donc plus être fait étant donné que les 6 mois sont écoulés. Il reste alors une éventuelle question préjudicielle pouvant surgir à l'occasion de la remise en cause de tout acte pris en exécution de cette disposition, par exemple lors d'un recours contre un arrêté royal désignant un intérêt public supérieur. Une telle question sur la constitutionnalité ne semble pas complètement unimaginable étant donné que la disposition prévoit notamment une différence de traitement pouvant éventuellement discriminer ou porter atteinte à l'égalité entre tous<sup>218</sup>.

Bien entendu, il existe le contrôle de la légalité de l'acte administratif consistant à vérifier qu'une autorité administrative n'a pas dépassé le pouvoir qui lui a été conféré. Dans le cadre du point étudié de la réforme du Conseil d'État, ce contrôle concerne notamment de vérifier que les arrêtés royaux désignant un intérêt public supérieur respectent bien la loi et en particulier l'article 101/1, alinéa 2 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État donnant cette compétence au Roi. Ce contrôle s'effectue par le Conseil d'État notamment par le recours

---

<sup>213</sup> Pour le contrôle de la conventionnalité d'une norme législative, cette affirmation est de principe vrai pour ce qui concerne les droits fondamentaux défendus dans le Titre 2 de la Constitution comme l'indique L. spéc. du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 26, §4, al. 1<sup>er</sup>, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315 (ci-après : « L.S.C.C. »).

<sup>214</sup> L.S.C.C., art. 2 et s.

<sup>215</sup> L.S.C.C., art. 26 et s.

<sup>216</sup> Il existe également la demande en suspension (L.S.C.C., art. 19 et s.), celle-ci ne juge pas au fond d'une affaire mais permet uniquement d'éviter un « préjudice grave difficilement réparable » en attendant que la Cour statue sur la requête en annulation.

<sup>217</sup> L.S.C.C., art. 3, §1<sup>er</sup>.

<sup>218</sup> Const., art. 10 et 11.

en annulation<sup>219</sup> dans un délai de 60 jours à compter de la publication<sup>220</sup>. En l'espèce, l'article 101/1, alinéa 2 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État ne donne aucune exigence particulière hormis que lorsque le Roi désigne un intérêt public supérieur. Il doit, par la même occasion, déterminer les mesures organisationnelles que le collège des chefs de corps du Conseil d'État peut prendre afin de garantir un traitement prioritaire des affaires qu'il a désignées.

Il ne faut toutefois pas oublier que l'article 159 de la Constitution dit que

*« les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».*

Autrement dit, toute juridiction contentieuse, dont fait partie le Conseil d'État<sup>221</sup>, doit écarter l'application de l'arrêté royal désignant un intérêt public supérieur s'il comprend une illégalité. Le Conseil d'État ne doit pas forcément le faire d'office. En effet, le Conseil d'État indique ceci par rapport au caractère d'ordre public de cette disposition :

*« l'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Par définition, le moyen qui invoque cette disposition n'allègue pas la violation de l'article 159 de la Constitution lui-même, mais bien l'illégalité de l'acte attaqué découlant de celle du règlement dont il est demandé d'écarter l'application. Pour déterminer si un tel moyen revêt un caractère d'ordre public, encore faut-il vérifier si cette illégalité relève ou non de l'ordre public »<sup>222</sup> [souligné par nous].*

Dès lors, pour que le Conseil d'État puisse appliquer d'office l'article 159 de la Constitution, il faut que l'illégalité en raison de laquelle un acte devrait être écarté, soit elle-même d'ordre public, comme, par exemple, la question de la compétence de l'auteur de l'acte mais pas, en

---

<sup>219</sup> L.C.C.E., art. 14 et D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État, op. cit.*, Titre II.

<sup>220</sup> A. Régent, art. 4, §1<sup>er</sup>, al. 3.

<sup>221</sup> D. RENDERS, *Droit administratif général, op. cit.*, n° 1142.

<sup>222</sup> Jurisprudence constante depuis 2019 : C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 22 juin 2021, Le Clef, n°251.021, p. 32 ; C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 13 novembre 2020, Ville du Roeulx, n°248.909, p. 14 et C.E. (15<sup>e</sup> ch.), 23 octobre 2019, Thibaut de Maisières et Arslanian, n°245.866, p. 19. Cette jurisprudence est visiblement critiquée par la doctrine, notamment par David RENDERS, selon B. FRANCIS, « L'article 159 de la Constitution : jurisprudence des juges administratif et judiciaire », in *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État* (sous la dir. de B. HAVET), coll. Jeune Barreau de Charleroi, Limal, Anthemis, 2023, pp. 27 à 31.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

contre-exemple, le principe de proportionnalité<sup>223</sup>. Bien entendu, rien n'empêche une partie à une affaire de prendre, dans ses premiers écrits, comme moyen, l'illégalité, d'ordre public ou non, entachant l'acte pour demander de l'écarter au nom de l'article 159 de la Constitution.

Le dernier acte concernant le traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur qui devrait être soumis à un contrôle juridictionnel est le règlement de procédure<sup>224</sup> pris par le Conseil d'État en vertu d'un arrêté royal désignant un intérêt public supérieur. Toutefois, le Conseil d'État n'est une autorité administrative que sous la condition<sup>225</sup> que l'acte pris soit « relatif aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire »<sup>226</sup>. Étant donné que le règlement de procédure que le Conseil d'État prend pour lui-même en vertu d'un arrêté royal désignant un intérêt public supérieur n'entre pas dans ces catégories, il en résulte que nul ne pourrait recourir à l'annulation dudit règlement. Pour y parvenir<sup>227</sup>, il faudrait poser une question préjudicielle et obtenir une réponse permettant de régulariser l'anomalie, à l'instar de l'arrêt n° 74/2020 de la Cour constitutionnelle<sup>228</sup>. Il reste bien entendu la possibilité d'invoquer l'article 159 de la Constitution pour demander d'écarter ce règlement de procédure et de retomber sur la procédure classique. En effet, ce n'est pas parce que le règlement ne rentre pas dans les hypothèses des actes administratifs susceptibles de recours en annulation<sup>229</sup> qu'il n'est pas effectivement un règlement général au sens de l'article 159 de la Constitution. Une telle situation amènerait une chambre du Conseil d'État à se prononcer sur un acte du collège des

---

<sup>223</sup> D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État, op. cit.*, n° 113.

<sup>224</sup> « Un règlement spécifique sera également pris afin que les dossiers relevant d'un intérêt public supérieur soient traités en priorité au sein de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, grâce à des mesures organisationnelles. » dans *Doc. parl.*, n° 55-3320/003, p. 8.

<sup>225</sup> D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État, op. cit.*, n° 43.

<sup>226</sup> L.C.C.E., art. 14, §1<sup>er</sup>, 2°, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>227</sup> D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État, op. cit.*, n° 43.

<sup>228</sup> C. const., 28 mai 2020, n° 74/2020.

<sup>229</sup> L.C.C.E., art. 14, §1<sup>er</sup>, 2°, al. 1<sup>er</sup>.

L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables chefs de corps du Conseil d'État. Cela peut sembler inconfortable. Toutefois, dans une hypothèse semblable<sup>230</sup>, le Conseil d'État n'a pas hésité à se faire « hara kiri »<sup>231</sup>.

## **Section 6 : L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables**

En vertu du pouvoir conféré par le second alinéa de l'article 101/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Roi a choisi de désigner comme premier intérêt public supérieur ce qui concerne la transition énergétique ou l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables<sup>232</sup> (ci-après, la « transition énergétique »). Par conséquent, le traitement des recours des affaires relevant de la transition énergétique sera normalement réalisé en 15 mois<sup>233</sup> pourvu que la procédure soit dépourvue d'incidents. Comme annoncé dans la première partie, actuellement les procédures d'annulation devant le Conseil d'État durent environ une trentaine de mois.

Cette réduction du temps de traitement des recours pour les dossiers de la transition énergétique a été encouragée par l'Union européenne. En effet, dans le cadre du Semestre européen, le Conseil de l'Union européenne (*supra.*) a recommandé à plusieurs reprises à la Belgique de diminuer sa dépendance aux combustibles fossiles « notamment en réduisant la durée des procédures de recours [...] [en vue d'accélérer le déploiement des énergies

---

<sup>230</sup> C.E. (ass. gén.), 26 janvier 2016, n°233.609. Dans cet arrêt, le Conseil d'État annule une partie de l'A.R. du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9118. Il est fréquent que les modifications apportées à la procédure devant le Conseil d'État, c'est-à-dire à l'A. Régent, soient plutôt écrites dans les locaux du Conseil d'État que dans ceux des ministres, comme cela a été le cas pour l'A.R. (SCACE) du 21 juillet 2023, d'après ce que a dit Gregory DELANNAY lors d'une discussion. Dès lors, l'hypothèse visée est belle et bien identique dans les faits en ce que le Conseil d'État a annulé une disposition dont il était l'auteur, mais cette hypothèse est différente en droit étant donné que le Conseil d'État n'était pas l'auteur officiel de de l'A.R. du 30 janvier 2014 précité.

<sup>231</sup> Pour reprendre l'expression de Luc DONNAY.

<sup>232</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 2 et *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 40.

<sup>233</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 3, §2, *in fine* ; Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 24 et *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 40.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

renouvelables] [...] »<sup>234</sup> [réarrangé par nous]. La création d'un traitement prioritaire des recours devant le Conseil d'État pour les affaires de la transition énergétique est un des deux axes justifiant l'octroi de fonds européens finançant la réforme du Conseil d'État (*supra.*). Au-delà d'être nécessaire pour justifier l'octroi de fonds de l'Union européenne, cette réduction du temps de traitement pour ces dossiers provient d'autres impulsions, et même de certaines obligations.

### ***Sous-section 1 : Enjeux***

Les motivations de l'Union européenne pour la transition énergétique, naturellement partagées par la Belgique, sont diverses. Elles peuvent se distinguer selon trois catégories.

Il y a tout d'abord les motivations relatives à l'environnement. Elles représentent les inspirations les plus générales et probablement les plus anciennes pour ce contexte précis. L'Union européenne est préoccupée par l'urgence environnementale. Pour prévenir au maximum les conséquences négatives, plusieurs politiques environnementales ont été prises, notamment le pacte vert<sup>235</sup>. L'objectif est de parvenir à la neutralité climatique pour l'ensemble de l'Union européenne d'ici 2050<sup>236</sup>. Pour 2030, le but est d'avoir déjà réduit de 55% les émissions nettes de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990<sup>237</sup>. Le secteur de l'énergie représente plus de 75% des émissions totales de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne<sup>238</sup>. Naturellement, limiter les émissions dans ce secteur aurait alors un grand impact sur la quantité totale d'émission. La Commission a alors proposé de

---

<sup>234</sup> Recommandation (UE) du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2023, n°4, *J.O.U.E.*, 1<sup>er</sup> septembre 2023, C 312, p. 1 et Recommandation (UE) du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2022, n°4, *J.O.U.E.*, 1<sup>er</sup> septembre 2022, C 334, p. 1.

<sup>235</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019, Le pacte vert pour l'Europe, Document COM(2019) 640 final.

<sup>236</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), art. 2, *J.O.U.E.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1 (ci-après : « Règlement (UE) 2021/1119 »).

<sup>237</sup> Règlement (UE) 2021/1119, art 4, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>238</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 2 et Recommandation (UE) 2022/822, considérant 3.

L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables multiplier par deux, d'ici 2030 par rapport à 2020, la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables, atteignant ainsi 40% de la production totale<sup>239</sup>. De manière plus générale, baser l'économie sur les énergies renouvelables aidera l'Union européenne à rencontrer les objectifs<sup>240</sup> de l'Union européenne de notamment « protéger, restaurer et à améliorer l'état de l'environnement »<sup>241</sup>.

Il y a ensuite les préoccupations économiques chères à l'Union européenne. La récente volatilité et augmentation des prix de l'énergie, principalement produite par des combustibles fossiles, est venue perturber les marchés européens augmentant, d'une part, la précarité énergétique des ménages et des entreprises et, d'autre part, l'inflation générale dans la zone euro<sup>242</sup>. L'utilisation d'énergie produite par des sources renouvelables offrirait une plus grande résilience face à la volatilité des prix<sup>243</sup>. La promotion de l'industrie des énergies renouvelables amènerait à des nouveaux investissements ayant naturellement des conséquences socio-économiques positives notamment grâce à la création de nouveaux emplois et au support aux industries locales<sup>244</sup>.

Enfin, la dernière catégorie de motivation est de l'ordre politique. La guerre d'agression de la Russie envers l'Ukraine a accentué les effets de la pandémie de la COVID-19<sup>245</sup>. Au-delà des conséquences économiques, elle a mis en exergue la dépendance de l'Union européenne aux sources d'énergie venant des pays tiers, menaçant sa sécurité de l'approvisionnement énergétique et permettant à la Russie d'utiliser l'énergie comme une arme. L'objectif à long terme de l'Union européenne, comme en témoigne le plan REPowerEU, est de créer un système énergétique indépendant des pays tiers<sup>246</sup>, et totalement libérer de la dépendance à la Russie « bien avant 2030 »<sup>247</sup>.

---

<sup>239</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 3.

<sup>240</sup> Décision (UE) 2022/591 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030, *J.O.U.E.*, 12 avril 2022, L 114, p. 22.

<sup>241</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 2.

<sup>242</sup> Règlement (UE) 2022/2577, considérant 2.

<sup>243</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 2.

<sup>244</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 2.

<sup>245</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 5 et Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 5.

<sup>246</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 4.

<sup>247</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 5.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

En résumé, produire plus d'énergie en Europe par des sources renouvelables permet de garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique, en devenant indépendant des pays tiers, rendant l'économie de l'Union européenne plus résiliente tout en répondant à ses objectifs écologiques. Actuellement, l'expansion des énergies renouvelables est freinée par la complexité et la longueur des procédures administratives d'octroi des permis et par le traitement des éventuels recours à propos de ces permis<sup>248</sup>. Pour cette raison, l'Union européenne pousse les États membres à reconnaître un intérêt public supérieur pour tout ce qui touche au domaine des énergies renouvelables<sup>249</sup>. Non seulement l'Union européenne le recommande mais rend obligatoire par la Directive (UE) 2018/2001<sup>250</sup> la reconnaissance d'un intérêt public majeur<sup>251</sup> pour le domaine des énergies renouvelables permettant de simplifier les procédures administratives, en favorisant ce domaine par rapport aux autres. La transposition de cette différence de traitement doit être réalisée au plus tard pour le 21 février 2024 et être maintenue jusqu'à l'atteinte de la neutralité climatique<sup>252</sup>. En sus, la même directive prévoit que

*« les États membres veillent à ce que les recours administratifs et judiciaires dans le cadre d'un projet de développement d'une installation d'énergie renouvelable, du raccordement de cette installation au réseau et des actifs nécessaires au développement des réseaux d'infrastructures énergétiques indispensables à l'intégration de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le système énergétique, y compris les recours liés aux aspects environnementaux, fassent l'objet de la procédure administrative et judiciaire la plus rapide [...] »<sup>253</sup> [souligné par nous].*

---

<sup>248</sup> Directive (UE) 2023/2413, considérant 24 ; Recommandation (UE) 2022/822, considérant 8 et Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 10 à 11.

<sup>249</sup> Recommandation (UE) 2022/822, n° 4.

<sup>250</sup> Art. 16septies et Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 8 à 10.

<sup>251</sup> Se prête à être confondu avec « supérieur » dans ce contexte, voyez la note de bas de page 160, ou comparez avec Règlement (UE) 2022/2577, art. 3, §1<sup>er</sup>, ce qui se déduit du Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 8.

<sup>252</sup> Directive (UE) 2018/2001, art. 16septies, 1<sup>ère</sup> phrase.

<sup>253</sup> Directive (UE) 2018/2001, art. 16, §6.

L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables

Autrement dit, les projets relevant de l'intérêt public supérieur décrit dans la directive doivent pouvoir profiter des recours administratifs les plus rapides possibles<sup>254</sup>. Il est intéressant de remarquer que l'article 16 de la Directive (UE) 2018/2001 n'était pas ainsi lors de l'écriture l'arrêté royal du 21 juillet 2023<sup>255</sup>. Toutefois, le projet de directive permettait de déjà connaître le sens que prendrait ce texte<sup>256</sup>. Enfin, le Règlement (UE) 2022/2577, conçu comme une réponse à l'urgence de la crise énergétique de fin 2022, rend également obligatoire la différence de traitement en faveur de l'intérêt public supérieur du domaine des énergies renouvelables, mais pour une durée plus limitée. Concernant la Belgique en particulier, dans le cadre du Semestre européen, le Conseil de l'Union européenne a par deux fois très concrètement recommandé à la Belgique

*« d'accélér[er] le déploiement des énergies renouvelables et des infrastructures de réseau connexes en rationalisant davantage les procédures d'autorisation, notamment en réduisant la durée des procédures de recours [...] »<sup>257</sup> [souligné par nous].*

## ***Sous-section 2 : Champ d'application***

Le champ d'application de l'arrêté royal désignant les affaires relevant de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique est volontairement limité afin de perturber au minimum l'objectif de traiter en 18 mois les autres affaires<sup>258</sup>.

---

<sup>254</sup> Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 7.

<sup>255</sup> Directive (UE) 2018/2001, art. 16 a été modifié par Directive (UE) 2023/2413, art. 1<sup>er</sup>, 7) datant du 18 octobre 2023, soit après la promulgation de l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023.

<sup>256</sup> Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 7.

<sup>257</sup> Voy. la note de bas de page 234.

<sup>258</sup> « Dans ce contexte, il a été tenu compte de l'exigence que ce traitement ne compromette pas l'engagement de réduire le délai de traitement de chaque recours en annulation ordinaire, sans incident de procédure, à 18 mois en principe dans tous les autres dossiers. Cela a été précisé de manière explicite dans l'exposé des motifs de l'article [23 (initialement 22)] de la loi du 11 juillet 2023 ajoutant l'article 101/1, alinéa 2, aux lois coordonnées sur le Conseil d'État. En conséquence, la procédure accélérée est limitée à des affaires qui revêtent une importance considérable à la lumière de l'intérêt général en matière de transition énergétique, et une portée minimale est par conséquent prévue pour chaque type de ces affaires relevant d'un intérêt public supérieur. En effet, les projets doivent être d'une taille suffisante pour pouvoir bénéficier de l'application du traitement prioritaire, comme l'exigent les principes de proportionnalité et d'égalité. » [corrigé et souligné par nous] Rapport au Roi précédant l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, al. 14.

### **§1. Ratione materiae**

Après avoir indiqué où trouver les définitions<sup>259</sup> en la matière à l'article premier, l'arrêté précise le champ d'application *ratione materiae* en son article 2 en indiquant quelles sont les affaires relevant de l'intérêt public supérieur de « la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelable[s] » :

*« 1° les permis ou les autorisations qui concernent des installations qui utilisent des sources d'énergie renouvelable :*

*a) les parcs éoliens terrestres ou offshore ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 8 mégawatts ;*

*b) zones ou structures pourvues de panneaux solaires photovoltaïques ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;*

*c) les unités de valorisation énergétique de la biomasse ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;*

*d) les unités de valorisation énergétique de la géothermie ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;*

*e) les centrales hydroélectriques ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;*

*2° les permis et les autorisations qui concernent les installations de transport et de stockage de gaz naturel, le réseau de transport d'hydrogène ainsi que les installations de transport d'hydrogène et les grands équipements de stockage d'hydrogène ;*

*3° les permis ou les autorisations qui concernent des projets d'infrastructures de réseau de transport et de distribution et les grandes installations de stockage d'énergie, y compris leurs raccordements;*

*4° l'adoption de plans conformément à la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*

---

<sup>259</sup> Notamment « « sources d'énergie renouvelables » : les sources d'énergie non fossiles renouvelables (énergie éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice et hydroélectrique, biomasse, gaz de décharge, gaz des stations d'épuration d'eaux usées et biogaz) ; » dans la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, art. 2, 4°, *M.B.*, 11 mai 1999, p. 16264. D'autres définitions utiles se trouvent dans cet article ainsi que dans la Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, art. 1<sup>er</sup>, *M.B.*, 7 mai 1965, p. 5260 et dans la Loi du 11 juillet 2023 relative au transport d'hydrogène par canalisations, art. 2, *M.B.*, 25 juillet 2023, p. 61904.

L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le  
déploiement des sources d'énergie renouvelables

*et à la participation du public dans l'élaboration des plans et programmes relatifs  
à l'environnement, en ce qui concerne les permis ou autorisations visés aux points  
1° à 3°. » [souligné par nous]*

Deux types de décisions administratives sont visées dans cet article. D'une part, il y a les permis ou les autorisations concernant ces projets liées à « la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelable ». D'autre part, il y a l'adoption de plans liés aux permis ou aux autorisation susmentionnées.

Deux familles de projets sont identifiées dans cette disposition. Tout d'abord, il y a les installations de production d'énergie visées au premier point de l'article retranscrit ci-dessus. Ensuite, il y a les dispositifs de transport et de stockage d'énergie ou de gaz naturel, comme par exemple l'hydrogène.

Il est remarquable que pour les deux familles, des projets d'envergure sont envisagés. Pour la seconde famille, cela est évident étant donné l'utilisation de l'adjectif « grand » pour qualifier les dispositifs de stockage et ces accessoires. Concernant la première famille, il est nécessaire d'interpréter les termes « ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à # mégawatts » car ils ne signifient rien physiquement parlant. En effet, l'énergie est une notion physique utilisant comme unité le Joule (J) ou dans la vie de tous les jours le kilowattheure (kWh), comme en témoignent les factures d'électricité. Le watt, et par conséquent le mégawatt<sup>260</sup>, est une unité de la puissance qui, bien qu'étant également une notion physique, exprime une quantité d'énergie par unité de temps<sup>261</sup>. Ainsi, une éolienne classique ayant une puissance nominale<sup>262</sup> de 3 mégawatts et une durée de production de 2.000 heures par an produira une quantité d'énergie de 6.000 mégawattheures par an. Avec cet exemple, il est visible que la quantité d'énergie produite par une éolienne dépend

---

<sup>260</sup> « méga » signifie « 1 million de », tout comme « kilo » signifie « 1 millier de » (ou « 1.000 de »). Dès lors, 1 mégawatt est égal à 1 million de watts.

<sup>261</sup> Sur ces points de compréhension de la physique élémentaire, le livre de référence suivant est conseillé : H. D. YOUNG et R. A. FREEDMAN, *Sears and Zemansky's University Physics with Modern Physics*, éd. 14, Global Edition, Harlow, Pearson, 2016. Il est certes en anglais mais est reconnu comme la référence en cette matière par le monde académique.

<sup>262</sup> Puissance nominale : est la puissance, donc l'énergie par unité de temps, produite dans les conditions optimales d'utilisation. Par exemple, la puissance nominale d'une éolienne est la puissance produite dans les conditions de vent idéales.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

notamment de deux facteurs : sa puissance nominale exprimée en mégawatt (MW) et sa durée de production dépendante de la quantité de vent passant à une vitesse suffisante au travers de l'éolienne, pouvant s'exprimer en heure. Il est par conséquent conseillé de comprendre « ayant une puissance nominale égale ou supérieure de # mégawatts » quand « ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à # mégawatts » est écrit<sup>263</sup>.

Pour la première famille, sont visés les projets d'exploitation de panneaux solaires, de la biomasse et de la géothermie d'une puissance nominale d'au moins 4 mégawatts, tandis que pour l'éolien, les projets doivent développer une puissance nominale au minimum de 8 mégawatts.

Un panneau solaire de 1,65 mètre carré sort une puissance nominale variant entre 250 et 350 watts<sup>264</sup>, soit environ entre 150 et 200 watts par mètre carré. Dès lors, pour atteindre une puissance de 4 mégawatts, il faudrait entre 20.000 et 27.000 mètres carrés de panneaux photovoltaïques, soit la surface au sol du Palais de Justice de Bruxelles. Il est souvent estimé

---

<sup>263</sup> Pour alimenter la pertinence ce conseil, voici plusieurs constatations :

1/ Les définitions auxquelles il est référé dans l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 1<sup>er</sup> ne contiennent pas cette erreur. Quand la notion de puissance est utilisée, elle est exprimée en kilowatt (kW) dans la Loi du 29 avril 1999, *précitée*, art. 2, 36<sup>o</sup> et 37<sup>o</sup>.

2/ Une ordonnance de La Présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'auditeur général adjoint, rejette de reconnaître un intérêt public supérieur pour une affaire concernant un permis en vue d'exploiter une éolienne « d'une puissance maximale de 4,2 MW » (Ordonnance n°1015, reproduite à l'Annexe 2 (p. 66)). Visiblement, les personnes du métier de l'éolien utilisent bien puissance et watt ensemble, et cela semble être compris par le Conseil d'État. Enfin, « puissance maximale » revient à utiliser « puissance nominale ».

3/ Cette erreur des auteurs ne semble pas être dramatique et ne représenter qu'une simple coquille comme d'autres peuvent être trouvées dans l'A.R. (IPS) du 21 juillet 2023 : à l'article 2, « sources d'énergie renouvelable[s] », l'énergie ne se renouvelle pas, uniquement les sources et cette correction permet de se coller à la définition de la Loi du 29 avril 1999, *précitée*, art. 2, 4<sup>o</sup>, à l'article 4, « L[a] partie requérante », à l'article 5 l'alinéa 4 répète ce qui est dit dans l'alinéa 3, ou encore quelques petites erreurs de mise en page.

<sup>264</sup> Pour les panneaux solaires, on parle souvent de « puissance crête » avec comme unité le « watt crête », cette notion est identique à la puissance nominale. Engie, « Quelle est la puissance d'un panneau solaire photovoltaïque ? » <https://mypower.engie.fr/conseils/panneaux-solaires/caracteristiques-panneaux-solaires/puissance-panneau-solaire.html> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024) ; Heero, « Quelle est la puissance d'un panneau solaire par m<sup>2</sup> ? », <https://heero.fr/guide-travaux/economie-energie/production-solaire/panneaux-solaires/quelle-est-la-puissance-panneau-solaire-au-m2/#> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).

L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables qu'un panneau solaire est productif pendant 1.000 à 1.500 heures<sup>265</sup> par an, soit 3 à 4 heures par jour. Dans ce cas, l'énergie produite annuellement par une installation de 4 mégawatts varie entre 4.000 et 6.000 mégawattheures. En sachant qu'un ménage de 3 à 4 personnes consomme environ 3.500 kilowattheures sur la même période<sup>266</sup>, une telle installation fournit suffisamment d'énergie pour 1.100 à 1.700 ménages.

Une éolienne terrestre développe entre 2 et 4 mégawatts de puissance nominale<sup>267</sup>. Les plus récentes et les plus grandes éoliennes en mer peuvent atteindre une puissance nominale se rapprochant de 10 mégawatts<sup>268</sup>. Dès lors, pour atteindre les 8 mégawatts de la disposition, il faut envisager soit un parc d'éoliennes terrestres, soit au moins une éolienne en mer. En prenant 2.000 heures de production annuelle<sup>269</sup>, une installation de 8 mégawatts produit chaque année 16.000 mégawattheures d'énergie, alimentant environ 4500 ménages en suivant les mêmes hypothèses que pour les panneaux solaires.

Lorsque ces puissances sont mises en perspective, il devient très clair que les dossiers visés concernent des projets d'envergure. Visiblement, les installations visées concernent des investissements d'entreprise plutôt que ceux de particuliers<sup>270</sup>.

---

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> Comparateur-Energie.be, « 5 conseils pratiques pour estimer votre consommation d'électricité », <https://www.comparateur-energie.be/blog/calcul-consommation-electricite/> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024) ; TotalEnergies, « La consommation moyenne d'un ménage et la mienne, comment me situer ? », <https://totalenergies.be/fr/particuliers/blog/ma-consommation/la-consommation-moyenne-dun-menage-et-la-mienne-comment-me-situer> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).

<sup>267</sup> Connaissance des Énergies, « Fiche pédagogique : Éoliennes terrestres », <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/eoliennes-terrestres> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).

<sup>268</sup> Connaissance des Énergies, « Fiche pédagogique : Éoliennes en mer (offshore) », <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/eoliennes-en-mer-offshore> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).

<sup>269</sup> Febeg, « Unités de mesures », <https://www.febeg.be/fr/unites-de-mesures#:~:text=Centrale%20nucléaire%20%3A%20%2B%2F%2D%201.000%20Mégawatts,Eolienne%20%3A%20%20Mégawatts> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024) ; Connaissance des Énergies, « Fiche pédagogique : Éoliennes terrestres », *op. cit.*

<sup>270</sup> Ce qui correspond à la volonté du législateur ###

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

## §2. *Ratione loci*

Le champ d'application *ratione loci* de l'arrêté royal est la Belgique dans son entièreté, à défaut de disposition contraire.

## §3. *Ratione temporis*

Le champ d'application *ratione temporis* commence à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>271</sup>. Il s'applique uniquement aux affaires introduites à partir de cette date<sup>272</sup>.

Comme le souhaitait le législateur<sup>273</sup>, l'application de l'arrêté royal est limitée dans le temps. En effet, il cesse de produire ses effets dès le 1<sup>er</sup> janvier 2030 pour les nouvelles affaires introduites à partir de cette date<sup>274</sup>. Ainsi, les requêtes déposées avant seront toujours traitées conformément à l'arrêté royal.

Cette date du 1<sup>er</sup> janvier 2030 est surprenante et probablement qu'indicative pour l'instant. En effet, comme développé précédemment, la Directive (UE) 2018/2001 prévoit que la présomption d'intérêt public majeur<sup>275</sup> pour ce qui concerne la transition énergétique doit être maintenue jusqu'à la neutralité climatique<sup>276</sup>. Certes, cette directive fixe un objectif à l'horizon 2030<sup>277</sup>, les mesures s'adapteront probablement en fonction de l'avancée vers cet objectif.

## §4. *Condition à l'application de la procédure*

Une dernière condition s'impose pour pouvoir bénéficier du traitement prioritaire réservé aux affaires relevant de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique. En effet, une des parties à l'affaire, que ce soit la partie requérante, défenderesse ou intervenante, doit mentionner l'application de l'arrêté royal *in limine litis*<sup>278</sup>. Plus précisément encore, le

---

<sup>271</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 5, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>272</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 5, al. 2.

<sup>273</sup> « [...] un arrêté royal qui s'appliquera chaque fois pour une période déterminée. » [souligné par nous] *Doc. parl.*, n° 55-3220/001, p. 41.

<sup>274</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 5, al. 3 et 4.

<sup>275</sup> Lire « supérieur », ainsi qu'expliqué aux notes de bas de page 160 et 251.

<sup>276</sup> Directive (UE) 2018/2001, art. 16septies.

<sup>277</sup> Directive (UE) 2018/2001, art. 1<sup>er</sup> et 3.

<sup>278</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 4, al. 1<sup>er</sup> et ###

L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables requérant doit l'indiquer dans l'intitulé de sa requête. En aucun cas, l'auditeur ou le conseiller ne peut qualifier d'office une affaire comme relevant de l'arrêté royal<sup>279</sup>.

### ***Sous-section 3 : Effets***

#### ***§1. Mesures organisationnelles en vue du traitement prioritaire***

Jusqu'à maintenant, les affaires le plus souvent rencontrées à propos des sources d'énergie renouvelables concernent l'éolien. Avant la réforme, elles étaient traitées en moyenne en 30 mois<sup>280</sup>, l'objectif de réduire leur traitement à 15 mois est alors ambitieux. Il faut rester conscient que ce sont généralement des affaires terriblement complexes et techniques, rendant leur compréhension et leur traitement difficiles.

L'article 3 de l'Arrêté royal (IPS) du 21 juillet 2023 autorise le collège des chefs de corps à prendre des mesures organisationnelles spécifiques pour permettre le traitement prioritaire de ces affaires. Quatre mesures sont visées<sup>281</sup>. La première est « le traitement prioritaire de ces affaires », c'est-à-dire que les conseillers pourraient délaissier quelque temps les autres affaires pour prioriser celles-ci. La deuxième est « la redistribution des affaires au sein des chambres ou des sections de l'auditorat ». La troisième est « le renforcement des chambres de la section du contentieux administratif ou sections de la section du contentieux administratif de l'auditorat ». Par cela, il semblerait qu'il faille comprendre que les chambres du Conseil et les sections de l'auditorat en charge des dossiers relevant de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique peuvent être pourvues par plus de conseillers ou d'auditeurs que les autres chambres ou sections. Enfin, la quatrième mesure vise « la mise en place de chambres de complément pour le traitement de ces affaires ». À l'occasion de cet article, le Roi rappelle l'objectif du traitement prioritaire, c'est-à-dire traiter ces affaires en 15 mois<sup>282</sup>. Bien entendu, comme précisé plus haut, ce délai est un délai d'ordre.

En vue de traiter prioritairement les affaires de ce type introduites après le 1<sup>er</sup> janvier 2024, le collège des chefs de corps du Conseil d'État a pris une note principalement à l'attention des membres du Conseil d'État précisant les lignes directrices pour parvenir au mieux à

---

<sup>279</sup> Voy. la note de bas de page 283.

<sup>280</sup> Voy. la note de bas de page 20.

<sup>281</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 3, §1<sup>er</sup>.

<sup>282</sup> A.R. (IPS) du 21 juillet 2023, art. 3, §2.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

l'objectif de 15 mois<sup>283</sup>. Cette note est communiquée aux parties une fois l'affaire enrôlée selon la procédure prioritaire. Concrètement, ce document ne prévoit rien de nouveau. En effet, aucune mesure spécialement autorisée par le Roi par l'article 3 de l'Arrêté royal (IPS) du 21 juillet 2023 n'est implémentée. La note s'occupe surtout d'enseigner ce qui a déjà été dit concernant l'obligation des parties de demander *in limine litis* le traitement prioritaire.

Le projet de constituer une chambre ad hoc<sup>284</sup> a finalement été abandonné par le Conseil d'État. La 13<sup>e</sup> chambre est francophone et s'occupe de l'urbanisme et de l'environnement. Elle est alors la mieux placée pour gérer les affaires concernant la transition énergétique étant donné qu'elles relèvent de cette matière. Dans les faits, actuellement, cette chambre sera alors celle de la très grande majorité d'affaires relevant d'un intérêt public supérieur étant donné que du côté flamand, il existe une autorité administrative s'occupant de ces matières et absorbant dès lors la majeure partie du contentieux flamand sur ces questions<sup>285</sup>. Le Conseil d'État concernant ces affaires ne doit plus que s'occuper de la cassation administrative.

La note envisage tout de même une mesure surprenante<sup>286</sup> :

« [...] la chambre concernée, sur l'avis de l'auditeur général, pourra mettre en œuvre l'article 91, alinéa 1<sup>er</sup>, [de l'Arrêté du Régent du 23 août 1948] comme mesure organisationnelle pour le traitement prioritaire de ce dossier »<sup>287</sup> [modifié par nous].

Cet alinéa permet de réduire les délais prescrits pour les actes de procédure. Si le choix de la chambre est d'appliquer cet alinéa comme une mesure organisationnelle, le président de

---

<sup>283</sup> Mesure organisationnelle adoptée le 31 janvier 2024 par le collège des chefs de corps du Conseil d'état en application de l'article 101/1 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, et fixant les lignes directrices pour le traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur eu sens de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 'déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', *non publiée*, reproduite à l'Annexe 1 (p. 61) (ci-après : « Mesure organisationnelle C.E. »).

<sup>284</sup> Conformément à l'article 3, §1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> de l'Arrêté royal (IPS) du 21 juillet 2023.

<sup>285</sup> Raad voor Vergunningsbetwistingen. Décr. fl. du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, *M.B.*, 1<sup>er</sup> octobre 2014, p. 77633.

<sup>286</sup> Lors de l'analyse des potentielles mesures organisationnelles (p. 36), il est ressorti qu'une telle mesure irait à l'encontre de la volonté du législateur (voy. not. la note de bas de page 201).

<sup>287</sup> Mesure organisationnelle C.E., p. 3.

L'exemple de l'intérêt public supérieur de la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelables

la chambre adopte une ordonnance spécifique notifiant cette réduction aux parties. Dans un objectif d'uniformisation de l'application de cet alinéa, il est demandé au président de la chambre de réduire de 15 jours les délais de 60 et 30 jours normalement réservés aux parties<sup>288</sup>. Auquel cas, l'allongement de 15 jours, prévu à l'article 91, alinéa 2 de l'Arrêté du Régent, pour les délais égaux ou inférieurs à 30 jours prenant cours et arrivant échéance entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 août, ne s'applique pas. Cette mesure, contraire à la volonté du législateur<sup>289</sup>, n'a pour l'instant pas été appliquée et ne sera *a priori* pas appliquée. Luc DONNAY, conseiller à la 13<sup>e</sup> chambre, est défavorable à une telle mesure<sup>290</sup>.

Finalement, la seule mesure concrètement prise pour accélérer le traitement de ces affaires est l'augmentation du cadre du Conseil d'État. Cela démontre indéniablement l'importance des fonds européens dans le cadre du plan de reprise et de résilience et en particulier ce qui concerne le chapitre REPowerEU<sup>291</sup>.

## **§2. Statut spécial de l'intérêt public supérieur**

L'influence la plus importante de cette désignation d'un intérêt public supérieur reste alors dans la balance des intérêts<sup>292</sup>. Le fait qu'un intérêt public supérieur pèse plus lourd que les autres intérêts en jeu est tout à fait tangible dans le cas de celui de la transition énergétique. Dans les textes législatifs européens<sup>293</sup>, des exemptions ou des simplifications aux études d'incidence sont fréquemment prévues, certes sous certaines conditions, pour les projets impliquant les sources d'énergie renouvelables.

Dans le cadre belge, et en particulier wallon, plusieurs documents issus du gouvernement de la Région wallonne permettent de comprendre l'importance que revêt la transition

---

<sup>288</sup> Le délai de 60 jours réduit à 45 jours vise le délai pour le dépôt du mémoire en réponse, de la requête en intervention ou du mémoire en intervention et du mémoire en réplique. Le délai de 30 jours réduit à 15 jours vise le dépôt des derniers mémoires. Si la chambre estime nécessaire la réduction d'autres délais, elle demande au préalable l'avis de l'auditeur général concerné. Voy. Mesure organisationnelle C.E., p. 3.

<sup>289</sup> Voy. not. la note de bas de page 286.

<sup>290</sup> Voy. not. la note de bas de page 200.

<sup>291</sup> Voy. les points Chapitre 1 :Section 3 :Sous-section 2 :B. V. et VI.

<sup>292</sup> Voy. le point Chapitre 2 :Section 3 :Sous-section 3 : Effets sur le fond (p. 38).

<sup>293</sup> Règlement (UE) 2022/2577, considérants 11 et 12, art. 4, §1<sup>er</sup>, art. 5, §§3 et 4 ; Directive (UE) 2018/2001, art. 15quater, §1<sup>er</sup>, a), art. 15sexies, §5, art. 16bis, §3, art. 16ter, §2 (dans une certaine mesure), art. 16quater, §§2 et 3 (concernant le rééquipement) ; Directive (UE) 2023/2413, considérants 24, 26, 33, 36 et 40 à 42.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

énergétique aujourd'hui et qu'elle représente dès lors un intérêt supérieur aux autres. Deux circulaires ont été prises concernant des dispositifs exploitant, pour l'une, l'énergie solaire<sup>294</sup> et, pour l'autre, l'énergie éolienne<sup>295</sup>. Pour cette dernière, il y est lu :

*« [...] il convient que, lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans chaque cas, l'octroi de permis éolien soit apprécié en regard de la lutte contre les changements climatiques et des objectifs wallons de décarbonation de l'énergie. En effet, par nature, l'atteinte des objectifs wallons en matière d'énergies renouvelables, donc en productibles éoliens, vise à protéger le territoire contre les changements climatiques qui impacteraient irrémédiablement les humains, les espèces et leurs habitats. Ceci justifie de conférer aux projets éoliens un caractère d'intérêt public supérieur, pour la protection de la nature, de la santé et de la sécurité publiques. »<sup>296</sup> [souligné par nous].*

Sans rentrer dans les détails, cette circulaire permet une implémentation de projets éoliens plus laxiste que précédemment, notamment concernant les études d'incidence qui seraient allégées<sup>297</sup>.

---

<sup>294</sup> Circulaire Gouv. Rég. w. du 14 mars 2024 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque, *M.B.*, 16 avril 2024, p. 43539.

<sup>295</sup> Circulaire Gouv. Rég. w. du 25 janvier 2024 relative au cadre de référence éolien, *non publiée*, reproduite à l'Annexe 3 (p. 68). Cette circulaire modifie le Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne approuvé par la Gouvernement wallon, le 21 février 2013, modifié par décision du Gouvernement wallon, le 11 juillet 2013, <https://energie.wallonie.be/fr/cadre-de-reference-pour-l-implantation-d-eoliennes-en-region-wallonne.html?IDD=11176&IDC=6170> (date de la dernière consultation : 16 mai 2024).

<sup>296</sup> Circulaire Gouv. Rég. w. du 25 janvier 2024, *précitée*, p. 2 et 3.

<sup>297</sup> Discussion avec un consultant en étude d'incidence environnementale.

## Chapitre 3 : Critiques

La réforme du Conseil d'État de 2022-2023 est critiquable à plusieurs points de vue et en particulier pour ce qui concerne l'introduction du traitement prioritaire réservé aux affaires relevant d'un intérêt public supérieur.

### Section 1 : Un déséquilibre grandissant

Depuis la création de juridictions administratives fédérées, le contentieux administratif au Conseil d'État est déséquilibré malgré un cadre paritaire entre les deux principales communautés linguistiques<sup>298</sup>. Ceci est particulièrement vrai concernant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur puisqu'à ce jour ce sont celles concernant les permis pour les projets de la transition énergétique et qu'il existe une juridiction administrative flamande chargée de ce contentieux. Dès lors, il n'y aura que très peu de conseillers néerlandophones qui seront amenés à statuer sur une affaire de la transition énergétique en 15 mois. La charge de travail sur cette question est alors en déséquilibre car elle demande des efforts plus conséquents du côté francophone.

C'est un problème connu de la pratique<sup>299</sup>, il est malheureux que le législateur et le gouvernement n'aient rien mis en place pour y pallier.

### Section 2 : Une désillusion

Dans le mémorandum de 2019 du Conseil d'État, ce dernier promet un objectif de délai de traitement des affaires de 15 mois et promet de le tenir pour autant que l'extension de cadre demandée est octroyée. Cette extension envisageait notamment une augmentation de 6 conseillers, de 18 auditeurs et de 7 greffiers, pour un coût d'un peu moins de 4,4 millions d'euros.

L'extension de cadre concédée par le législateur en 2022 est pratiquement deux fois plus importante que celle demandée dans le mémorandum, du moins en ce qui concerne le nombre de conseillers et d'auditeurs<sup>300</sup>. L'argent octroyé pour l'extension de 2022 est de 6 millions d'euros. Bien entendu, et cela comme chaque année, la « rappe budgétaire »

---

<sup>298</sup> N. B. BERNARD et A. PICQUÉ, « Le contexte de la réforme », *op. cit.*, n<sup>os</sup> 41 à 48.

<sup>299</sup> Not. D. RENDERS, « Les métamorphoses d'une réforme ... et du Conseil d'État », *op. cit.*

<sup>300</sup> Voy. L'extension de cadre (p. 8).

## Critiques

s'applique retirant en 2022 environ 1,2 millions d'euros au budget du Conseil d'État<sup>301</sup>. Par rapport à l'année 2021, le budget effectif du Conseil d'État a bel et bien augmenté d'environ 6 millions d'euros car cette année-là, il y avait aussi eu une « rappe budgétaire ».

Pourtant, le Conseil d'État ne semble pas se penser capable d'atteindre l'objectif, pourtant moins ambitieux, d'un délai de traitement de 18 mois pour les affaires ne relevant pas d'un intérêt public supérieur.

### **Section 3 : Une promesse non tenue**

Le collège des chefs de corps du Conseil d'État envisage de réduire les délais impartis aux parties pour déposer leurs écrits, en vertu de l'article 91, al. 1<sup>er</sup> de l'Arrêté du Régent, comme une éventuelle mesure organisationnelle pour permettre le traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur en 15 mois. Bien entendu, cette disposition impose une réduction au cas par cas étant donné qu'il faille justifier d'une urgence qui s'apprécie toujours avec les circonstances propres à l'affaire. Toutefois, les circonstances justifiant une urgence pourraient être très facilement trouvées pour ce qui concernent les affaires relevant d'un intérêt public supérieur<sup>302</sup>.

Une telle mesure organisationnelle serait totalement contraire à la volonté du législateur et amènerait à briser la promesse faite aux barreaux de ne pas toucher aux délais impartis aux parties<sup>303</sup>.

### **Section 4 : Un voile sur les travaux parlementaires**

Il est curieux d'observer un véritable secret autour des différents éléments de cette réforme dans ses travaux préparatoires. Il y existe un flou quant à la notion d'intérêt public supérieur où seul un exemple est donné à titre de définition<sup>304</sup>, alors qu'il était probablement possible d'approcher une définition dans des termes généraux pour mieux saisir les contours de la notion.

Dans les travaux préparatoires, il y a une certaine opacité sur les motivations à désigner la transition énergétique comme premier intérêt public supérieur, alors que le contexte

---

<sup>301</sup> Voy. Manque de fonds, une conséquence de la « rappe budgétaire » (p. 21).

<sup>302</sup> Voy. Potentielles mesures organisationnelles (p. 36).

<sup>303</sup> Voy. la note de bas de page 201.

<sup>304</sup> Voy. Dans la législation belge (p. 24).

européen actuel justifie ce choix. Pour être plus exact, il ne fait pas que le justifier, il rend obligatoire une considération préférentielle envers cet intérêt.

Le manque de clarté quant aux fonds permettant l'augmentation du budget du Conseil d'État est également à regretter. Certes, les travaux parlementaires permettent de comprendre qu'une partie des fonds vient d'une enveloppe réservée à la relance. Toutefois, les mécanismes cachés derrière ces termes sont flous. Quand bien même les fonds peuvent être retracés jusqu'au programme pour la reprise et la résilience, le plan belge pour la reprise et la relance avec son nouveau chapitre REPowerEU ne permet pas de comprendre quel est le montant attribué pour le Conseil d'État étant donné qu'il s'agit d'une des uniques mesures pour lesquelles cette information n'est pas renseignée<sup>305</sup>. Une autre inquiétude existe : L'extension de cadre est largement financée par des fonds de l'Union européenne octroyés en raison du traitement accéléré pour les affaires relevant de l'intérêt supérieur de la transition énergétique. Or, cet intérêt public supérieur est supposé exister que jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2030<sup>306</sup>. Nul ne sait ce qui adviendra alors des nouvelles recrues du Conseil d'État une fois le terme de l'arrêté royal (IPS) du 21 juillet 2023 arrivé ou quand les fonds européens pour la reprise et la résilience seront vidés.

Enfin, certains parlementaires se demandaient, à raison, pourquoi la procédure législative d'urgence a été choisie pour passer la Loi du 11 juillet 2023<sup>307</sup>. La raison est très simple, la Belgique souhaitait boucler avant fin août 2023 une première demande de tranche à la Commission européenne dans le cadre du programme pour la reprise et la résilience<sup>308</sup>.

Bien entendu, certains éléments de contexte exposés dans cette étude n'existaient pas encore, ou du moins pas dans leur forme finale, au moment où la réforme a été écrite. Ceci est surtout vrai pour la Loi du 6 septembre 2022, ça l'est moins pour celle du 11 juillet 2023.

---

<sup>305</sup> Voy. Concernant la Belgique (p. 18).

<sup>306</sup> Voy. Ratione temporis (p. 53)

<sup>307</sup> Notamment, les interventions de Sigrïd GOETHALS (N-VA) et François DE SMET (DéFI) dans Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Discussion générale, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, séance n° 241 du 27 avril 2023, p. 24 (*précité*).

<sup>308</sup> Voy. Concernant la Belgique (p. 18).

## Section 5 : Un saut de l'ange

Les arrêtés royaux pris en vertu de l'alinéa 2 de l'article 101/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État donnent naissance à un intérêt public supérieur, ou du moins en témoignent de son existence, en désignant les affaires qui doivent être traitées de manière prioritaire. Au-delà des effets sur la procédure devant le Conseil d'État, la création ou la découverte d'un intérêt public supérieur a des conséquences sur l'issue de l'affaire. Une fois l'intérêt public supérieur mis en évidence, les conseillers ne peuvent ignorer qu'il est par définition plus important que les simples intérêts et méritent dès lors d'être traité de la sorte.

Inscrire dans la loi l'idée qu'ils existent certains intérêts publics plus importants à tout autre ouvre aujourd'hui un monde dont les frontières sont encore inconnues. Il est actuellement impossible de dire à quel point un intérêt public supérieur prime sur les autres intérêts, s'ils existent certains intérêts, droits ou libertés, qui y résisteraient.

Le mécanisme même laisse pantois en ce qu'il laisse au Roi la charge de mettre en évidence les intérêts publics supérieurs. En effet, en principe, venir toucher à la balance des intérêts est réservé au législateur afin de permettre une discussion démocratique par le biais des représentants du peuple. Certes, ici, le pouvoir du Roi découle directement d'une disposition de loi, donc il agit bien au nom du législateur quand il déclare un intérêt public supérieur. Toutefois, certaines sécurités supplémentaires auraient pu être souhaitables, comme certains parlementaires le demandaient<sup>309</sup>. Ils recommandaient que la désignation se fasse par le biais de la loi ou, tout du moins, que la loi vienne confirmer la désignation par le Roi dans un délai relativement court.

Ce saut de l'ange a été fait pour gagner hypothétiquement 3 mois sur la procédure normale, pour autant que le cadre du personnel soit rempli, ce qui n'est pas le cas. Cela représente un gain de 17% par rapport à la procédure normale. Ce n'est pas énorme et ne crée qu'une différence de traitement minime sur la procédure, il est incertain que ce soit également le cas sur le fond. Personne ne peut dire à ce jour, mais tout le monde peut douter, que l'ouverture de cette boîte de Pandore a été rentable.

---

<sup>309</sup> Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Amendements n° 25 de M. Boukili et n° 26 de Mme Matz et M. De Smet, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3320/011, pp. 2 et 3.

## *Conclusion*

En 2022-2023, le Conseil d'État s'est vu réformer, notamment sous l'impulsion de l'Union européenne. Soit via des recommandations par pays dans le cadre du Semestre européen, soit via ses politiques générales au travers de textes législatifs en matière de climat ou d'approvisionnement énergétique, l'Union européenne a su identifier en Belgique, et ailleurs, que les procédures administratives, en ce compris les recours, pouvaient être un frein à l'accès à la justice et aux investissements.

Cette réforme est venue en deux parties. La première étape a été de modifier l'article 69 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État afin d'étendre le cadre de cette institution. Il a forcément alors fallu également augmenter son budget et ce de 6 millions d'euros, dont deux tiers sont issus de fonds de l'Union européenne libérés dans le cadre des programmes pour la reprise et la résilience et REPowerEU. La seconde étape a été de refondre les procédures devant les deux sections du Conseil d'État, et en particulier celle du contentieux administratif. Elle a également été l'occasion d'introduire un nouveau mécanisme de traitement prioritaire pour les affaires relevant d'un « intérêt public supérieur », une notion directement inspirée du droit de l'Union européenne.

La notion « d'intérêt public supérieur » est ce qui a principalement intéressé cette étude. Il en ressort que son introduction dans le droit belge aura probablement des conséquences bien plus larges qu'une simple accélération de 3 mois sur la procédure administrative des affaires qui en relèvent. Le fait que certains intérêts publics soient officiellement considérés comme supérieurs à d'autres influencera les autorités lors de leurs prises de décision et les conseillers qui devront statuer sur ces questions. De plus, la désignation d'un intérêt public supérieur se passe par l'inscription dans les textes réglementaires, ce qui empêche une discussion démocratique sur ce sujet.

Cette étude, terminée en mai 2024, arrive que 5 mois après l'entrée en vigueur de la procédure réservée aux affaires relevant d'un intérêt public supérieur. Étant donné que cette procédure devrait durer une quinzaine de mois, il est à ce jour impossible d'avoir des certitudes quant à son déroulement ou encore quant aux conséquences de l'introduction de la notion d'intérêt public supérieur. L'objectif de cette étude était alors de plutôt donner tous les éléments de contextes liés à l'introduction de la notion d'intérêt public supérieur et d'indiquer l'importante influence de l'Union européenne sur ce sujet. Il ne reste maintenant plus qu'à attendre et à observer l'évolution du droit autour de cette notion pour percevoir ses contours.



## *Bibliographie*

### **Législation**

#### *Internationale et de l'Union européenne*

- Accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015, approuvé par la loi du 25 décembre 2016, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, p. 47.
- Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, *J.O.U.E.*, 31 mai 2001, L 145, p. 43.
- Règlement (CE) 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *J.O.U.E.*, 25 septembre 2006, L 264, p. 13.
- Règlement (UE) 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, *J.O.U.E.*, 4 novembre 2014, L 317, p. 35.
- Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, *J.O.U.E.*, 22 juin 2020, L 198, p. 13.
- Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la relance, *J.O.U.E.*, 18 février 2021, L 57, p. 17.
- Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.U.E.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

## Bibliographie

- Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, *J.O.U.E.*, 29 décembre 2022, L 335, p. 36.
- Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE, *J.O.U.E.*, 28 février 2023, L 63, p. 1.
- 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, *J.O.U.E.*, 21 décembre 2018, L 328, p. 82.
- 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, *J.O.U.E.*, 31 octobre 2023, L 77, p. 1.
- Décision d'exécution 2021/0169 (NLE) du Conseil du 6 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Belgique, Document ST 10161/21, *non publié au J.O.U.E.* et son Annexe, Document ST 10161/21 ADD, *non publié au J.O.U.E.*
- Décision d'exécution du Conseil du 5 décembre 2023 modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10161/21 et ST 10161/21 ADD 1) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Belgique, Document ST 15570 2023, *non publié au J.O.U.E.* et son Annexe, Document ST 15553 2023 ADD 1, *non publié au J.O.U.E.*
- Décision (UE) 2022/591 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030, *J.O.U.E.*, 12 avril 2022, L 114, p. 22.
- Recommandation (UE) 2022/822 de la Commission du 18 mai 2022 relative à l'accélération des procédures d'octroi de permis pour les projets dans le domaine des

énergies renouvelables et à la facilitation des accords d'achat d'électricité, *J.O.U.E.*, 25 mai 2022, L 146, p. 132.

- Recommandation (UE) du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2022, *J.O.U.E.*, 1<sup>er</sup> septembre 2022, C 334, p. 1.
- Recommandation (UE) du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2023, *J.O.U.E.*, 1<sup>er</sup> septembre 2023, C 312, p. 1.

### **Fédérale**

- Constitution coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.
- L. spéc. du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, al. 1<sup>er</sup>, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.
- Loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État, *M.B.*, 9 janvier 1947, p. 190.
- Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, *M.B.*, 7 mai 1965, p. 5260.
- Lois coordonnées au 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.
- Loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, *M.B.*, 29 juillet 1975, p. 9267.
- Loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles, *M.B.*, 17 juin 1989, p. 10882.
- Loi du 17 octobre 1990 modifiant les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, art. 6, *M.B.*, 13 novembre 1990, p. 21425.
- Loi du 19 juillet 1991 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue d'introduire un référé administratif et portant création d'un emploi de greffier-informaticien, *M.B.*, 12 octobre 1991, p. 22620.

## Bibliographie

- Loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, *M.B.*, 29 mars 1998, p. 9377.
- Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 11 mai 1999, p. 16264.
- Loi du 25 mai 1999 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, ainsi que le Code judiciaire, *M.B.*, 22 juin 1999, p. 23415.
- Loi du 18 avril 2000 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 20 mai 2000, p. 16786.
- Loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, *M.B.*, 4 septembre 2002, p. 39121.
- Loi du 2 août 2002 complétant, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions prises par le ministre, par la CBF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales, *M.B.*, 4 septembre 2002, p. 39174.
- Loi du 14 janvier 2003 modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 23 janvier 2003, p. 2211.
- Loi du 2 avril 2003 modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État, *M.B.*, 14 mai 2003, p. 26055.
- Loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, *M.B.*, 6 octobre 2006, p. 53468.
- Loi du 2 mai 2007 relative à la publicité des participations importantes dans des émetteurs dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé et portant des dispositions diverses, *M.B.*, 12 juin 2007, p. 31588.
- Loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation, *M.B.*, 18 juin 2012, p. 33189.

- Loi du 31 juillet 2013 visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses, art. 6, *M.B.*, 30 août 2013, p. 60110.
- Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9067.
- Loi du 8 mai 2014 visant à insérer un article 36/45 à la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, *M.B.*, 7 mai 2014, p. 36992.
- Loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance, *M.B.*, 23 mars 2016, p. 19856.
- Loi du 25 novembre 2018 portant assentiment au Protocole modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, fait à Bruxelles le 17 février 2016, *M.B.*, 22 octobre 2021, p. 109416.
- Code belge de la navigation, introduit par la Loi du 8 mai 2019 introduisant le Code belge de la Navigation, *M.B.*, 1<sup>er</sup> août 2019, p. 75432.
- Loi du 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 29 décembre 2021, p. 125407.
- Loi du 6 septembre 2022 modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 17 octobre 2022, p. 73504.
- Loi du 3 juillet 2022 contenant le troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 14 juillet 2022, p. 55794.
- Loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges, *M.B.*, 16 décembre 2022, p. 97470.
- Loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 24 juillet 2023, p. 61105.
- Loi du 11 juillet 2023 relative au transport d'hydrogène par canalisations, *M.B.*, 25 juillet 2023, p. 61904.

### *Fédérée*

- Décr. Rég. fl. du 19 juillet 2002 modifiant le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, le décret forestier du 13 juin 1990,

## Bibliographie

le décret du 16 avril 1996 portant la protection des sites ruraux, le décret du 21 décembre 1988 portant création d'une "Vlaamse Landmaatschappij" (Société flamande terrienne), la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux en vertu de la loi telle que complétée par la loi du 11 août 1978 portant dispositions particulières pour la Région flamande, le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par arrêté royal du 16 mars 1968, *M.B.*, 31 août 2002, p. 38811.

- Ord. du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à la conservation de la nature, *M.B.*, 16 mars 2012, p. 16017.
- Décr. fl. du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, *M.B.*, 1<sup>er</sup> octobre 2014, p. 77633.
- Décr. Rég. w. du 6 décembre 2021 relatif à la conservation des sites Nature 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *M.B.*, 22 janvier 2002, p. 2017.
- Décr. Rég. fl. du 24 juin 2022 modifiant diverses dispositions de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et du décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, *M.B.*, 16 septembre 2022, p. 67491.

## *Réglementaire*

- A. Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23 août 1948, p. 6821.
- A.R. du 12 octobre 2010 portant exécution de l'article 68, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, *M.B.*, 10 novembre 2011, p. 67751.
- A.R. du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances, *M.B.*, 11 avril 1991, p. 7483.
- A.R. du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier, *M.B.*, 9 mars 2011, p. 15623.

- A.R. du 21 juillet 2023 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 26 juillet 2023, p. 62629.
- A.R. du 21 juillet 2023 déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 26 juillet 2023, p. 62649.

### *Autres actes*

- Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne approuvé par la Gouvernement wallon, le 21 février 2013, modifié par décision du Gouvernement wallon, le 11 juillet 2013, <https://energie.wallonie.be/fr/cadre-de-reference-pour-l-implantation-d-eoliennes-en-region-wallonne.html?IDD=11176&IDC=6170> (date de la dernière consultation : 16 mai 2024).
- Le collège des chefs de corps (L. VERMEIRE, R. STEVENS, E. THIBAUT et J. JAUMOTTE), « Mémoire du Conseil d'État, établi le 4 juillet 2019 », <http://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=547> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).
- « Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique », *Cabinet du Secrétaire d'État à la Relance et aux Investissements Stratégiques, en charge de la Politique Scientifique*, 2021, <https://nextgenbelgium.be> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).
- Cour des comptes, « 179<sup>e</sup> Cahier - partie III : politique budgétaire de l'État fédéral », *Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, p. 6, Bruxelles, octobre 2022, <https://www.ccrek.be/fr/publication/179e-cahier-partie-iii-politique-budgetaire-de-l-etat> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).
- Cour des comptes, « 180<sup>e</sup> Cahier - partie III : politique budgétaire de l'État fédéral », *Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, p. 40, Bruxelles, octobre 2023, <https://www.ccrek.be/fr/publication/180e-cahier-partie-iii-politique-budgetaire-de-l-etat> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

## Bibliographie

- « Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique, Addendum REPowerEU Décembre 2023 », disponible sur internet : <https://nextgenbelgium.be> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).
- Circulaire Gouv. Rég. w. du 25 janvier 2024 relative au cadre de référence éolien, *non publiée*, disponible à l'Annexe 3.
- Mesure organisationnelle adoptée le 31 janvier 2024 par le collège des chefs de corps du Conseil d'état en application de l'article 101/1 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, et fixant les lignes directrices pour le traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur eu sens de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 'déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', *non publiée*, disponible à l'Annexe 1.
- Circulaire Gouv. Rég. w. du 14 mars 2024 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque, *M.B.*, 16 avril 2024, p. 43539.

## *Travaux préparatoires*

- Projet de loi portant création d'un Conseil d'État, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1936-1937, n° 211.
- Projet de relative complétant en ce qui concerne les voies de recours, contre les décisions prises par le ministre, par la CBF, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBF et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du ... relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 50-1843/001.
- Exposé d'orientation politique, Intérieur, Réformes institutionnelles et Renouveau démocratique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n° 55-1510/020.
- Projet de loi modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2790/001 à 005.
- Note de politique générale, Intérieur, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2294/018.

- Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022 – 2023, n°55-3220/001 à 013.
- Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Discussion générale, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, séance n° 241 du 27 avril 2023.
- Rapport au Roi précédant l'A.R. du 21 juillet 2023 déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 26 juillet 2023, p. 62649.

## Jurisprudence

- Arrêt Liga para a Protecção da Natureza (LPN) et République de Finlande/Commission européenne, (affaires jointes) C-514/11 et C-605/11, EU:C:2013:738.
- Arrêt CEE Bankwatch Network/Commission européenne, T-307/16, EU:T:2018:97.
- Arrêt Sophie in 't Veld/Conseil de l'Union européenne, T-529/09, ECLI:EU:T:2012:215.
- Av. gén. Th. WERQUIN, concl. précéd. Cass., 2 octobre 2009, *Pas.*, 2009, p. 2184.
- C.A., 23 mai 1990, n° 18/90.
- C.A., 14 juillet 1990, n° 26/90.
- C.A., 25 mars 2003, n° 35/2003.
- C.A., 7 juin 2006, n° 92/2006.
- C. const., 16 juillet 2015, n° 103/2015.
- C. const., 28 mai 2020, n° 74/2020.
- C. const., 9 mars 2023, n° 039/2003.
- C.E. (3<sup>e</sup> ch.), 22 novembre 1996, FESOCOLAB et GERMINAL, n° 63.275.
- C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 13 janvier 2009, n° 189.441.
- C.E. (13<sup>e</sup> ch. réf.), 1<sup>er</sup> mars 2018, n° 240.869.

## Bibliographie

- C.E. (ass. gén.), 7 mars 2018, Leclaire, n° 240.939.
- C.E. (8<sup>e</sup> ch.), 25 octobre 2018, ASBL Vlaams Komitee Brussel, n° 242.781.
- C.E. (8<sup>e</sup> ch.), 20 janvier 2019, ASBL Vlaams Komitee Brussel, n° 243.549.
- C.E. (15<sup>e</sup> ch.), 23 octobre 2019, Thibaut de Maisières et Arslanian, n°245.866.
- C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 13 novembre 2020, Ville du Roelux, n°248.909.
- C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 22 juin 2021, Le Clef, n°251.021.

## Doctrine

### *Monographies*

- Académie française, *Dictionnaire*, 9<sup>e</sup> édition, <https://www.dictionnaire-academie.fr/> (date de la dernière consultation : 30 avril 2024).
- DONY M., *Droit de l'Union européenne*, 7<sup>e</sup> édition revue et augmentée, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2018.
- PÂQUES M. et DONNAY L., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023.
- PUIGELIER C., BOTTINI F., CHAUMET P.-O. et DENIS C., *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2023.
- RENDERS D., *Droit administratif général*, 3<sup>e</sup> éd., coll. Collection centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2019.
- RENDERS D. et GORS B., *Le Conseil d'État*, coll. Collection centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2020.
- RION P. et TROSCH A., *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, coll. Initiations, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- VELGE H., *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1947.
- YOUNG H. D. et FREEDMAN R. A., *Sears and Zemansky's University Physics with Modern Physics*, éd. 14, Global Edition, Harlow, Pearson, 2016.

**Revues**

- « EU transfers €145 million[s] to Belgium in recovery funds », *The Brussels Time*, 26 janvier 2024, <https://www.brusselstimes.com/894211/eu-transfers-e145-million-to-belgium-in-recovery-funds> (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).
- KIEHL E., « Comment et pourquoi l'État belge contraint certains avocats à pratiquer la discrimination », *B.L.H.*, 2023, <https://open.barreaudeliege-huy.be/fr/2023/12/18/comment-et-pourquoi-letat-belge-contraint-certains-avocats-pratiquer-la-discrimination> (date de la dernière consultation : 17 mai 2024).
- « Le FMI estime que la crise financière coûtera plus de 4.000 milliards de dollars », *latribune.fr*, disponible sur internet : <https://www.latribune.fr/actualites/economie/international/20090421trib000369004/> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).
- RENDERS D., « Les métamorphoses d'une réforme ... et du Conseil d'État », *PublAdmin*, 2024, à paraître

**Études publiées dans un ouvrage collectif**

- BERMOND M., « De la nature et de la portée des autorisations budgétaires », in *La réforme du budget de l'État, La loi organique relative aux lois de finances* (sous la dir. de J.-P. CAMBY), éd. 2, Paris, L.G.D.J., 2003.
- BERNARD N. B. et PICQUÉ A., « Le contexte de la réforme », in *La réforme du Conseil d'État* (sous la dir. de N. B. BERNARD, B. LOMBAERT et F. TULKENS), coll. Les Dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023.
- COLA E., « Le principe de proportionnalité en droit constitutionnel belge », in *Le principe de proportionnalité en droit belge et en droit français*, Actes du colloque organisé par les Barreaux de Liège et de Lyon le 24 novembre 1994, Liège, Jeune barreau, 1995.
- FRANCIS B., « L'article 159 de la Constitution : jurisprudence des juges administratif et judiciaire », in *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État* (sous la dir. de B. HAVET), coll. Jeune Barreau de Charleroi, Limal, Anthemis, 2023.
- GALETTA D. U., « The EU law principle of proportionality and judicial review: its origin, development, dissemination and the lessons to be learnt from the EU Court of Justice », in *Continuity and change - how the challenges of today prepare the*

## Bibliographie

*ground for tomorrow: ECB Legal Conference 2021*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022.

- HAVET B., « Vers une accélération des procédures au Conseil d'État – La loi du 11 juillet 2023 », in *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État* (sous la dir. de B. HAVET), coll. Jeune Barreau de Charleroi, Limal, Anthemis, 2023.

## Autres

- Actualité quotidienne de la Commission européenne du 20 juillet 2023, « NextGenerationEU : La Belgique soumet une demande de révision du plan pour la reprise et la résilience et ajoute un chapitre REPowerEU », [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/mex\\_23\\_3963](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/mex_23_3963) (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).
- Connaissance des Énergies, « Fiche pédagogique : Éoliennes en mer (offshore) », <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/eoliennes-en-mer-offshore> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).
- Connaissance des Énergies, « Fiche pédagogique : Éoliennes terrestres », <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/eoliennes-terrestres> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).
- Commission européenne, « Ligne du temps », [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html?lang=fr](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html?lang=fr) (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).
- Communiqué de presse du 24 mars 2020 de la Commission européenne, « Coronavirus: La procédure de passation lancée par la Commission pour garantir la fourniture d'équipements de protection individuelle (EPI) pour l'Union européenne est un succès », [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_523) (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).
- Communiqué de presse du 3 août 2021 de la Commission européenne, « NextGenerationEU : La Commission européenne verse 770 millions d'euros de préfinancement à la Belgique », [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_4023](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_4023) (date de la dernière consultation : 14 mai 2024).

- Comparateur-Energie.be, « 5 conseils pratiques pour estimer votre consommation d'électricité », <https://www.comparateur-energie.be/blog/calcul-consommation-electricite/> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).
- Engie, « Quelle est la puissance d'un panneau solaire photovoltaïque ? » <https://mypower.engie.fr/conseils/panneaux-solaires/caracteristiques-panneaux-solaires/puissance-panneau-solaire.html> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).
- Febeg, « Unités de mesures », <https://www.febeg.be/fr/unites-de-mesures#:~:text=Centrale%20nucl%C3%A9aire%20%2B%2F%2D%201.000%20M%C3%A9gawatts,Eolienne%20%2B%20M%C3%A9gawatts> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).
- Fiche d'information du 28 octobre 2020 de la Commission européenne, « Covid-19, Riposte de l'UE face au coronavirus », disponible sur internet : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/FS\\_20\\_1911](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/FS_20_1911) (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).
- Heero, « Quelle est la puissance d'un panneau solaire par m<sup>2</sup> ? », <https://heero.fr/guide-travaux/economie-energie/production-solaire/panneaux-solaires/quelle-est-la-puissance-panneau-solaire-au-m2/#> (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).
- Infographie du Conseil de l'Union européenne, « Semestre européen », <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-semester/> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).
- Politique du Conseil, « Qu'est-ce que le Semestre européen ? », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/> (date de la dernière consultation : 13 mai 2024).
- Tableau Excel, « Publication du budget général des dépenses ajusté 2022 » du SPF Stratégie et Appui : <https://bosa.belgium.be/fr/themes/budget-et-comptabilite/le-budget-federal/chiffres-et-analyse/budget-ajuste#anchor-2> (date de la dernière consultation : 14 mai 2022).
- TotalEnergies, « La consommation moyenne d'un ménage et la mienne, comment me situer ? », <https://totalenergies.be/fr/particuliers/blog/ma-consommation/la->

## Bibliographie

[consommation-moyenne-dun-menage-et-la-mienne-comment-me-situer](#) (date de la dernière consultation : 15 mai 2024).

## *Annexe 1 : Note du Conseil d'État sur les mesures organisationnelles*

**Mesure organisationnelle adoptée en application de l'article 101/1 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, et fixant les lignes directrices pour le traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur au sens de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 'déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'**

1. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les requêtes en annulation introduites à cette date et relatives à des dossiers relevant d'un intérêt public supérieur (IPS) devront faire l'objet d'un traitement prioritaire.

L'article 101/1, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, habilite le Roi à déterminer les affaires relevant d'un intérêt public supérieur ainsi que les modalités et les mesures organisationnelles nécessaires que le collège des chefs de corps peut adopter à cet effet.

L'arrêté royal du 21 juillet 2023 'déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'(ci-après l'arrêté royal du 21 juillet 2023) a déterminé ce que sont les affaires relevant d'un intérêt public supérieur ainsi que les mesures organisationnelles qui peuvent être mises en œuvre pour le traitement prioritaire des recours ordinaires en annulation qui devrait être de 15 mois au maximum si aucun incident de procédure ne se produit. Les dossiers visés ont principalement trait à la transition énergétique et aux ressources d'énergie renouvelable.

Parmi les mesures organisationnelles possibles, il y a le traitement prioritaire de ces affaires, la redistribution des affaires au sein des chambres ou des sections, le renforcement de celles-ci ou la mise en place de chambres de complément pour le traitement de ces affaires.

Il ressort également du rapport au Roi qui précède cet arrêté royal du 21 juillet 2023 que ces mesures organisationnelles, décidées en collège des chefs de corps, ne portent pas préjudice aux autres mesures que peuvent mettre en œuvre les chefs de corps respectifs.

L'arrêté royal du 21 juillet 2023 ne détermine aucune règle de procédure spécifique quant au traitement de ces recours, sauf à indiquer dans l'intitulé de la requête qu'il s'agit d'un dossier relevant de cet arrêté royal et que si tel n'est pas le cas, la partie adverse ou la partie intervenante informe le greffe du Conseil d'État, « dans les meilleurs délais », qu'il s'agit bien d'un dossier entrant dans le champ d'application de l'arrêté royal précité.

2. Afin de gérer au mieux ce type de dossiers, il convient de fixer les principales mesures organisationnelles qui peuvent être mises en œuvre pour assurer un traitement prioritaire et plus rapide de ces recours en annulation. Ces mesures ont pour objectif, d'une part, de clairement identifier ces dossiers et de permettre leur suivi en interne et, d'autre part, d'aménager la procédure pour que celle-ci réponde au mieux à un traitement plus rapide dans un délai de 15 mois, sans incident de procédure.

### 2.1. Mesures d'identification et de suivi de ces dossiers relevant d'un intérêt public supérieur (IPS)

- Pour faciliter l'identification de ces dossiers, de nouveaux dossiers greffe seront utilisés et seront « vert turquoise » de sorte que chacun pourra rapidement savoir qu'il s'agit d'un dossier

« intérêt public supérieur ou IPS » ; les fardes de l'auditorat pour ces dossiers seront également identifiées par un autocollant de couleur verte.

- De même, Proadmin+ sera adapté pour que ces dossiers soient clairement identifiés (pop-up et bandeau de couleur « vert turquoise ») et les chambres comme les sections qui seront en charge de ceux-ci, recevront également des listes mensuelles reprenant les dates d'enrôlement, l'évolution du traitement des dossiers et la date à laquelle le délai de 15 mois sera expiré. Elles pourront également via Proadmin+ générer à tout moment la liste de ces dossiers et pourront être informées rapidement du dépôt des derniers mémoires.

## 2.2. Mesures procédurales pour permettre un traitement plus rapide des dossiers relevant d'un intérêt public supérieur

Le délai de 15 mois prévu par l'arrêté royal du 21 juillet 2023, même s'il n'est pas contraignant, nous amène cependant à faire en sorte que les recours concernés par ce traitement accéléré soient clairement identifiés et puissent être gérés avec une certaine célérité. Ce qui suppose que l'ensemble des personnes qui interviennent dans le traitement de ces dossiers doivent faire preuve de réactivité que ce soit au greffe pour l'enrôlement des recours, pour les notifications aux parties et les contacts avec l'auditorat et les chambres concernées, à l'auditorat pour la désignation de l'auditeur qui aura la charge du dossier, ainsi que pour la désignation des tiers intéressés, et aux chambres pour la mise en œuvre d'un traitement prioritaire.

Ce délai de 15 mois ne tient cependant pas compte de la circonstance que les échanges d'écrits de procédure entre les parties et le greffe de la section du contentieux administratif sont eux-mêmes soumis à des délais de procédure et que si l'on additionne ceux-ci en annulation, il y a déjà 7 mois qui sont dévolus aux parties pour déposer leurs actes de procédure, ce qui laisse au Conseil d'État finalement peu de temps pour examiner ces dossiers souvent complexes, soit environ 8 mois dont sans doute 5 à 6 mois pour l'Auditorat et 2 à 3 mois pour le Conseil.

Il est donc essentiel que tous les acteurs du Conseil d'État qui interviennent dans le traitement de ces dossiers à quelque niveau que ce soit, réservent une attention particulière à ceux-ci. Toutefois, il est également nécessaire de clairement identifier ces dossiers IPS et d'instaurer à cette fin, un système de filtre pour correctement déterminer la procédure qui pourra être mise en œuvre à leur égard.

## 3. Déroulement de la procédure

### 3.1. Première hypothèse : la requête contient, dans son intitulé, une référence à l'arrêté royal du 21 juillet 2023 (art. 4, alinéa 1<sup>er</sup>) et est accompagnée de l'acte attaqué.

Sans préjudice de l'application de l'article 3bis du règlement général de procédure (RGP), le greffe enrôle la requête, transmet au plus vite celle-ci ainsi que l'acte attaqué à la Présidente de la section du contentieux ainsi qu'à l'Auditeur général concerné. Ces derniers vérifieront, à bref délai, que la requête a été correctement « qualifiée » sur la base de l'acte attaqué et des développements de la requête. Après avoir éventuellement consulté l'auditeur désigné et le président de chambre concerné, ces deux chefs de corps peuvent décider, soit que la requête concerne un acte attaqué qui n'entre pas dans le champ d'application de l'arrêté royal du 21 juillet 2023, soit, au contraire que tel est bien le cas.

a) Si les deux chefs de corps précités estiment que la requête n'entre pas dans le champ d'application de l'arrêté royal du 21 juillet 2023, la Présidente de la section du contentieux administratif, compétente pour l'attribution des dossiers aux chambres, prend une ordonnance dans laquelle elle indique brièvement les motifs qui justifient que le recours ne reçoit pas un traitement prioritaire et qu'il sera donc fait application de la procédure ordinaire en annulation. Cette ordonnance sera communiquée aux parties au litige.

b) Si les deux chefs de corps précités estiment que la requête a été correctement qualifiée de dossier IPS, la Présidente de la section du contentieux administratif prend une ordonnance par laquelle elle indique brièvement pourquoi ce recours doit recevoir un traitement prioritaire dans un délai de 15 mois. Cette ordonnance est communiquée aux parties.

L'auditeur désigné communique sans retard au greffe notamment quels sont les tiers intéressés.

Dans ce cas, la chambre concernée, sur avis de l'auditeur général concerné, pourra mettre en œuvre l'article 91, alinéa 1<sup>er</sup>, du RGP comme mesure organisationnelle pour le traitement prioritaire de ce dossier :

« Art. 91, alinéa 1<sup>er</sup>. En cas d'urgence, la chambre saisie peut, après avis de l'auditeur général, ordonner la réduction des délais prescrits pour les actes de la procédure ».

La chambre peut décider, dans ce contexte, que les délais ainsi réduits ne sont pas soumis à l'article 91, alinéa 2, du RGP.

Si la chambre décide de faire application de l'article 91, alinéa 1<sup>er</sup>, du RGP, une ordonnance spécifique sera adoptée par le président de chambre concerné pour réduire les délais pour le dépôt des actes de procédure liés à ces dossiers IPS.

Afin d'uniformiser la mise en place de cette mesure organisationnelle, les présidents de chambre veilleront à respecter les délais suivants :

- Pour le dépôt du mémoire en réponse, de la requête en intervention ou du mémoire en intervention et du mémoire en réplique, le délai de 60 jours devrait être réduit à 45 jours.
- Quant au délai de 30 jours pour le dépôt des derniers mémoires, il serait réduit à 15 jours.

En procédant de la sorte, le Conseil d'État peut assurer une meilleure maîtrise du délai global de 15 mois pour le traitement de ces dossiers.

Si la chambre estime nécessaire de réduire d'autres délais que ceux visés dans la présente mesure organisationnelle, elle recueille au préalable l'avis de l'auditeur général concerné.

**3.2. Deuxième hypothèse : la requête contient, dans son intitulé, une référence à l'arrêté royal du 21 juillet 2023 (art. 4, alinéa 1<sup>er</sup>) mais n'est pas accompagnée de l'acte attaqué.**

Si l'acte attaqué n'est pas joint à la requête, celle-ci n'est provisoirement pas enrôlée par le greffe lequel fera les démarches nécessaires auprès de la partie requérante pour obtenir l'acte en question (art. 3bis du RGP) et en avertira sans tarder la Présidente de la section du contentieux administratif ainsi que l'Auditeur général concerné.

Pour pouvoir correctement qualifier le recours, il est en effet indispensable que l'acte attaqué soit transmis au Conseil d'État à très bref délai.

Si la partie requérante ne dispose pas de l'acte attaqué, sa requête sera enrôlée et l'Auditeur général concerné fera une mesure d'instruction auprès de la partie adverse ou de tiers intéressés pour obtenir ledit acte.

Une fois l'acte attaqué obtenu, les deux chefs de corps concernés procèdent de la même manière que dans le déroulement de la première hypothèse.

### 3.3. Troisième hypothèse : la requête ne mentionne pas, dans son intitulé, qu'elle relève du champ d'application de l'arrêté royal du 21 juillet 2023

Dès lors que l'intitulé de la requête ne spécifie pas qu'elle relève de l'arrêté royal 21 juillet 2023, le greffe enrôle celle-ci en ne faisant pas application de la présente mesure organisationnelle. Ni l'auditeur désigné ni la chambre compétente ne peuvent qualifier d'office une telle requête comme IPS.

Si la partie adverse ou une partie intervenante estime que la requête doit bien être qualifiée comme relevant de l'arrêté royal du 21 juillet 2023, elle doit en informer le greffe dans « les meilleurs délais » (art. 4, alinéa 2, de l'arrêté royal précité) et par un courrier spécifique, soit dans les 15 jours calendrier de la notification de la requête. La partie adverse et une éventuelle partie intervenante sont donc censées réagir immédiatement.

En tout état de cause, ces parties devront, par écrit, motiver clairement pourquoi elles estiment que le recours doit être traité dans le cadre de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 et communiquer au Conseil d'État l'acte attaqué et toute pièce utile à la qualification du dossier comme IPS.

Dès que cette information est portée à la connaissance du greffe, celui-ci en informe immédiatement la Présidente de la section du contentieux administratif ainsi que l'Auditeur général concerné. Il est alors procédé comme cela a été décrit dans la première hypothèse.

Soit l'ordonnance de la Présidente de la section du contentieux administratif conclut que le recours ne relève pas du champ d'application de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 et la procédure en annulation ordinaire suit son cours. Cette ordonnance est communiquée aux parties au litige.

Soit l'ordonnance décide qu'il s'agit bien d'un recours qui entre dans le champ d'application de l'arrêté royal du 21 juillet 2023, précité et, dans cette hypothèse, les chambres conservent la possibilité de mettre en œuvre l'article 91, alinéa 1<sup>er</sup>, du RGP, sur avis de l'Auditeur général concerné, et de réduire les délais qui sont encore d'actualité par rapport à ceux qui ont été initialement octroyés dans le cadre de l'enrôlement de la requête comme requête en annulation ordinaire ainsi que décider que les délais ainsi réduits, ne seront pas soumis à l'article 91, alinéa 2 du RGP.

Bruxelles, le 31 janvier 2024.

Le collège des chefs de corps,

**Eric  
Thibaut  
(Signature)** Signature  
numérique de Eric  
Thibaut (Signature)  
Date: 2024.01.31  
19:27:57 +01'00'

E. Thibaut,  
Auditeur général-adjoint

**Pascale  
Vandernacht  
(Signature)** Signature numérique  
de Pascale Vandernacht  
(Signature)  
Date: 2024.01.31  
19:34:08 +01'00'

P. Vandernacht,  
Présidente

**Luc  
Vermeire  
(Signature)** Digitaal  
ondertekend door  
Luc Vermeire  
(Signature)  
Datum: 2024.01.31  
20:00:53 +01'00'

L. Vermeire,  
Auditeur général

**Wilfried Van  
Vaerenbergh  
(Signature)** Digitaal ondertekend  
door Wilfried Van  
Vaerenbergh (Signature)  
Datum: 2024.01.31  
19:14:22 +01'00'

W. Van Vaerenbergh,  
Premier Président



ROYAUME DE BELGIQUE



CONSEIL D'ETAT

Section du contentieux administratif

Ordonnance n° 1015

G/A 241.107/XIII-10.254

En cause :

████████████████████

contre

████████████████████

GDL

## ORDONNANCE

L'affaire précitée, introduite le 5 février 2024, concernant un recours dirigé contre « l'arrêté ministériel [████████████████████] accordant [████████████████████] un permis unique pour construire et exploiter une éolienne d'une puissance maximale de 4,2 MW, aménager des chemins d'accès et aire de montage, poser des câbles électriques, démolir et reconstruire un bâtiment contenant des garages et aménager des mares écologiques, dans un établissement [████████████████████] » est attribuée à la XIII<sup>e</sup> chambre.

La partie requérante a indiqué, dans l'intitulé de sa requête, que celle-ci entrait dans le champ d'application de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 'déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

La présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'auditeur général adjoint, décide que la requête doit certes être enrôlée mais qu'elle ne relève pas d'un intérêt public supérieur dès lors qu'il n'est pas satisfait aux critères énoncés par l'article 2, 1<sup>o</sup>, a), de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 précité.

Ainsi fait à Bruxelles, le 5 février 2024.

La Présidente du Conseil d'Etat,

Pascale Vandernacht  
(Signature)

Signature numérique de Pascale  
Vandernacht (Signature)  
Date : 2024.02.05 16:47:05  
+01'00'

Pascale VANDERNACHT

**Annexe 3 : Circulaire Gouv. Rég. w. du 25 janvier 2024 relative au cadre de référence éolien**

**CIRCULAIRE DU GOUVERNEMENT RELATIVE AU CADRE DE RÉFÉRENCE ÉOLIEN**

25/01/2024

**SOMMAIRE**

|   |    |
|---|----|
| Introduction .....  | 2  |
| 1. Dispositions générales.....  | 4  |
| 1.1. Principes généraux .....   | 4  |
| 1.2. Objectif de production d'énergie éolienne.....                     | 4  |
| 1.3. Champ d'application .....  | 4  |
| 1.4. Effets juridiques .....  | 4  |
| 2. Participation des communes et des citoyens aux projets éoliens ..... | 4  |
| 3. Principes d'implantation .....                                       | 5  |
| 3.1. Principe d'ensemble.....   | 5  |
| 3.2. Protection du cadre de vie.....                                    | 5  |
| 3.3. Principe de parcimonie.....  | 6  |
| 3.4. Principes paysagers .....  | 6  |
| 3.5. Projets incompatibles .....  | 7  |
| 4. Consultations .....  | 7  |
| 5. Dossiers de permis et incidences environnementales .....             | 8  |
| 5.1. Enjeux .....   | 8  |
| 5.1.1. Vent.....  | 8  |
| 5.1.2. Paysage.....   | 8  |
| 5.1.3. Biodiversité .....   | 9  |
| 5.1.4. Socio-économique.....  | 10 |
| 5.2. Bilan et mesures .....   | 10 |
| 6. Dispositions finales .....   | 10 |

## Introduction

La crise énergétique impacte la réalité quotidienne des ménages et des entreprises wallonnes qui subissent au premier plan la hausse des prix de l'énergie. Afin d'offrir une énergie abordable, durable et sûre aux wallons, il est indispensable et urgent de tendre vers l'indépendance énergétique en Wallonie, qui nécessite, entre autres, le développement significatif des énergies renouvelables, en ce compris de la filière éolienne.

En Wallonie, l'objectif de production d'électricité renouvelable à l'horizon 2030 est estimée à 13.6 TWh, soit une croissance de 250% par rapport à la situation actuelle. Pour l'éolien, l'augmentation est proportionnelle à l'augmentation de l'objectif climatique général, ce qui équivaut à produire 6.200 GWh par an d'électricité éolienne en 2030<sup>1</sup>.

Le développement de la filière éolienne concorde avec la triple ambition wallonne exprimée par la Déclaration de Politique Régionale 2019-2024 : réduire drastiquement la pauvreté et garantir aux citoyens une vie décente ; être exemplaire en matière de lutte contre le réchauffement climatique et préserver l'environnement ; ainsi que permettre à la Wallonie de se hisser parmi les régions de tradition industrielle les plus performantes d'Europe.

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil a fixé l'objectif de neutralité climatique de l'Union en 2050, ainsi que l'objectif intermédiaire, pour 2030, de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre.

En réponse à la crise énergétique mondiale, la Commission européenne a publié son plan « REPowerEU » (COM(2022) 108 final), par lequel elle reconnaît que le développement des énergies renouvelables constitue un intérêt public supérieur et que l'indépendance énergétique est un objectif d'intérêt général. Ainsi, la Commission propose, pour l'horizon 2030, de faire passer de 40 % à 45 % l'objectif de l'UE en matière d'énergies renouvelables.

À la suite de ce plan « REPowerEU », l'Union européenne s'est dotée de deux instruments législatifs pour accélérer le développement des énergies renouvelables : le Règlement temporaire (UE) 2022/2577 du 22 décembre 2022<sup>2</sup> et la Directive (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023<sup>3</sup>. En effet, l'Union européenne constate que « les installations utilisant des sources d'énergie renouvelables, et notamment les pompes à chaleur et les installations d'énergie éolienne, sont des éléments essentiels pour lutter contre le changement climatique et la pollution, faire baisser les prix de l'énergie, réduire la dépendance de l'Union à l'égard des combustibles fossiles et assurer la sécurité de l'approvisionnement en énergie de l'Union » (Règlement (UE) 2022/2577, considérant 8).

Par ce corps législatif nouveau, l'Union européenne introduit une présomption selon laquelle les installations utilisant des sources d'énergie renouvelables, y compris les éoliennes, relèvent de l'intérêt public supérieur (au sens du Règlement temporaire) ou majeur (au sens de la Directive) et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, aux fins des Directives « Habitats », « Oiseaux » et « Eau »<sup>4</sup>, ce jusqu'à ce que la neutralité climatique soit atteinte.

Ainsi, il convient que, lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans chaque cas, l'octroi de permis éolien soit apprécié en regard de la lutte contre les changements climatiques et des objectifs wallons de décarbonation de l'énergie. En effet, par nature, l'atteinte des objectifs wallons en matière d'énergies renouvelables, donc en productibles éoliens, vise à protéger le territoire contre les

<sup>1</sup> L'objectif éolien pourra être revu par le Gouvernement sur la base des dispositifs de gouvernance prévus à la section 6.1.1. du Plan Air Climat Energie (PACE, p. 35).

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2022/2577 du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables.

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992) ; Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000) et Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 20 du 26.1.2010).

changements climatiques qui impacteraient irrémédiablement les humains, les espèces et leurs habitats. Ceci justifie de conférer aux projets éoliens un caractère d'intérêt public supérieur, pour la protection de la nature, de la santé et de la sécurité publiques.

L'éolien n'est néanmoins pas sans impact pour les riverains, leur cadre de vie et la nature. Il convient d'encadrer cet impact afin de garantir aux Wallonnes et aux Wallons un cadre de vie de qualité, la protection de la nature et de l'environnement. Le nouveau Cadre de référence éolien (ci-après, « le Cadre ») a ainsi pour ambition d'impliquer les communes et les citoyens afin d'assurer tant la qualité des projets que la maîtrise de la production et du prix de l'énergie produite. Comme pour tout projet, lorsqu'il fait peser un impact sur la collectivité, celui-ci peut être assorti de charges d'urbanisme, dans le respect du principe de proportionnalité.

Par ailleurs, pour accélérer et renforcer le montage de projets éoliens, des avis préalables sont sollicités et délivrés de manière systématique ; des études sont produites avant le dépôt de la demande de permis et le contenu de l'évaluation des incidences environnementales (tant la notice que l'étude) est complété. L'objectif de cette évaluation renforcée est notamment d'informer totalement sur l'utilisation du gisement venteux qui est une ressource dont la localisation géographique est limitée et qui doit, en conséquence, être utilisée avec parcimonie pour permettre le développement efficace de l'exploitation éolienne en Wallonie.

Le territoire wallon doit être géré parcimonieusement, ce qui implique que les projets autorisés doivent exploiter le gisement éolien de manière optimale et s'intégrer harmonieusement dans le paysage. Lorsque plusieurs projets s'excluent mutuellement, soit qu'ils occupent le même territoire ou impactent le même paysage, soit que l'implantation projetée des éoliennes sur des territoires si proches induit un effet de télescopage entre elles, les développeurs sont encouragés à collaborer afin de trouver une solution commune et rendre leurs projets compatibles.

Pour les éoliennes en exploitation, leur repowering est encouragé. Le repowering d'un parc éolien consiste à remplacer tout ou partie de l'infrastructure pour augmenter l'énergie produite par mat. À l'échelle d'un parc, à production énergétique égale, le repowering permet de diminuer le nombre de mâts et de réduire le coût par unité d'énergie produite.

Par rapport à un projet nouveau, les avantages du repowering sont également les suivants :

- moins d'impact sur la santé (bruit et effet stroboscopique) ;
- moins d'impact paysager ;
- moins d'impact pour la biodiversité (oiseaux et chauves-souris) ;
- moins d'imperméabilisation du sol grâce à la réutilisation des routes d'accès existantes.

Les nouvelles éoliennes, sont plus performantes et généralement plus hautes que celles d'anciennes générations. *De facto*, les indications de distance du Cadre de 2013 empêchent le remplacement d'un parc autorisé sous l'égide de ce Cadre par des éoliennes utilisant les nouvelles technologies. Le Cadre est également révisé à cet égard.

Le présent Cadre a été élaboré conformément au modèle de gouvernance, fixé par le Gouvernement en date du 17 juin 2021. En effet, le Ministre de l'Énergie a piloté la mise à jour du Cadre en s'appuyant sur les compétences et l'expertise du Comité de pilotage et des parties prenantes concernées, réunies en *task force*. Ainsi, ont participé activement aux travaux : EDORA, REESCOOP, la CPDT, CANOPEA, l'UVCW, les Pôles Aménagement et Environnement, l'UWE et Wallonie Développement.

Le Cadre est organisé en cinq parties : les dispositions générales (1) ; la participation des communes et des citoyens aux projets éoliens (2) ; les principes d'implantation (3) ; la consultation d'instances (4) ; ainsi que les dossiers de permis et les incidences environnementales (5).

## **1. Dispositions générales**

### **1.1. Principes généraux**

Jusqu'à ce que la neutralité climatique soit atteinte, le développement des énergies renouvelables constitue un intérêt public majeur au sens de l'article 16 septième de la Directive (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023. L'indépendance énergétique est un objectif d'intérêt général.

La construction et l'exploitation des projets éoliens sont présumées relever de l'intérêt public majeur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques aux fins des Directives européennes dites « Habitats », « Eau » et « Oiseaux »<sup>5</sup>, sauf lorsqu'il est prouvé que ces projets ont des incidences négatives majeures sur l'environnement, qui ne peuvent être atténuées ou compensées.

Chaque décision fait la balance des intérêts entre les indications du présent cadre et la contribution du projet à la mise en œuvre des objectifs de production éolienne, d'intérêt public majeur au sens de l'article 16 septième de la Directive (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023, dans le cadre d'une approche intégrant les différentes dimensions du développement durable.

### **1.2. Objectif de production d'énergie éolienne**

Le Gouvernement se donne l'objectif de produire 6.200 GWh par an d'électricité éolienne en 2030<sup>6</sup>.

### **1.3. Champ d'application**

Le Cadre s'applique aux permis éoliens ayant pour objet l'installation et l'exploitation d'éoliennes d'une puissance supérieure à 0,5 MW.

### **1.4. Effets juridiques**

Le Cadre est une circulaire du gouvernement à valeur indicative. Un permis éolien peut s'écarter du Cadre, moyennant une motivation formelle adéquate.

## **2. Participation des communes et des citoyens aux projets éoliens**

§1. Dans l'attente d'un cadre légal rendant obligatoire la participation des communes et des citoyens, les développeurs éoliens sont encouragés à permettre la participation citoyenne et communale.

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

- 1° un rapport relatif à l'appel à manifestations d'intérêts à participer au projet éolien émis à destination des citoyens. Cet appel est organisé au plus tard lors de la réunion d'information préalable ;

<sup>5</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992) ; Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000) et Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 20 du 26.1.2010).

<sup>6</sup> L'objectif éolien pourra être revu par le Gouvernement sur la base des dispositifs de gouvernance prévus à la section 6.1.1. du Plan Air Climat Energie (PACE, p. 35).

- 2° un rapport relatif l'appel à manifestations d'intérêts à participer au projet éolien émis à destination des pouvoirs locaux. Ce rapport est clôturé et présenté lors de la réunion d'information préalable ;
- 3° les offres de participation émises à destination des pouvoirs locaux et des citoyens, à concurrence de 24,99% pour chacun des deux groupes.

§2. Les offres de participation à destination des citoyens tendent vers le respect d'un double principe de proximité et de contrôle : être émises en priorité à destination des riverains du projet éolien et leur conférer de préférence un contrôle effectif.

Il faut entendre par riverains du projet, les citoyens habitants de la ou des communes dans lesquelles le projet s'implante, ainsi que les citoyens des communes limitrophes.

Seule la part détenue par le ou les citoyens dans la société de projet prend le statut de participation citoyenne.

§3. Il faut entendre par participation communale, la participation entreprise par une ou plusieurs communes directement ou à travers des structures pures ou mixtes dont le contrôle est exercé par des autorités publiques wallonnes locales et régionales. Seule la part détenue par la ou les communes dans cette structure prend le statut de participation communale.

§4. Le processus d'ouverture à participation est expliqué dans une « charte d'engagement volontaire » relative à la participation citoyenne et communale dans les projets éoliens.

### **3. Principes d'implantation**

#### **3.1. Principe de parc**

Un parc est un projet éolien qui prévoit l'implantation de minimum quatre éoliennes.

Ce nombre d'éolienne peut être réduit dans les cas suivants :

- 1° en cas de repowering, pour autant que la capacité totale de production du projet soit au moins équivalente à celle du projet remplacé ;
- 2° lorsque le projet s'implante dans le prolongement d'éoliennes en exploitation ;
- 3° en zone d'activité économique au sens du plan de secteur, pour autant que la ou les éoliennes du projet présentent une puissance supérieure à 3,2 MW ;
- 4° lorsque le projet vise l'implantation d'une ou plusieurs éoliennes d'une puissance nominale supérieure à 3,2 MW, pour autant qu'il s'intègre harmonieusement dans le paysage et ne réduise pas le potentiel éolien de la zone.

#### **3.2. Protection du cadre de vie**

§1. Aucun projet éolien n'est implanté dans les zones suivantes au sens du plan de secteur :

- 1° la zone d'habitat ;
- 2° la zone d'habitat à caractère rural ;
- 3° la zone d'habitat vert ;
- 4° la zone d'activité communale concertée affectée à l'habitat ;
- 5° la zone naturelle ;
- 6° la zone de parc ;
- 7° la zone de loisirs comportant de l'habitat ;

8° la zone de loisirs comportant des hébergements touristiques..

La zone d'activité économique peut contenir des éoliennes sur des parcelles non encore mises en œuvre, à condition qu'elles ne mettent pas en péril la destination économique de la zone, les activités existantes, la sécurité des personnes et des biens.

La zone d'activité économique peut contenir des éoliennes sur des parcelles déjà mises en œuvre, sans mettre en péril la destination de la zone et la mise en œuvre des parcelles adjacentes à des fins d'activités économiques.

La zone forestière peut contenir des éoliennes, ainsi que leurs infrastructures de raccordement au réseau, dans les zones pauvres en biodiversité et constituées de plantations de résineux à faible valeur biologique.

§2. En toute zone, le mat des éoliennes est situé à une distance minimale de:

- 1° 500 mètres par rapport à la zone d'habitat, la zone d'habitat à caractère rural, la zone d'activité communale concertée affectée à l'habitat et la zone d'habitat vert au plan de secteur, auxquels est ajouté la moitié de la hauteur de l'éolienne ;
- 2° 400 mètres par rapport à toute habitation, à l'exception des logements d'exploitants situés en zone d'activité économique.

### **3.3. Principe de parcimonie**

Les projets exploitent la ressource vent de manière optimale en vue de maximiser le productible du site.

Les projets visant l'implantation d'éoliennes d'une puissance nominale supérieure à 3,2 MW sont préférés.

### **3.4. Principes paysagers**

§1. Les projets sont implantés en priorité en tenant compte des lignes de forces du paysage local, modérées par les contraintes locales du territoire.

§2. Le regroupement des projets aux infrastructures structurantes améliore l'intégration harmonieuse des éoliennes dans le paysage.

On peut entendre par infrastructures structurantes, notamment les infrastructures suivantes :

- 1° les autoroutes et les routes de liaisons régionales à deux fois deux bandes de circulation, en ce compris les contournements lorsqu'ils constituent des tronçons de ces voiries, qui structurent le territoire wallon en assurant le maillage des pôles régionaux ;
- 2° les lignes de chemin de fer, à l'exception de celles qui ont une vocation exclusivement touristique ;
- 3° les voies navigables, en ce compris les plans d'eau qu'elles forment ;
- 4° les éoliennes en exploitation.

§3. Pour éviter les situations d'encercllement des villages, un angle horizontal de 130° sans éoliennes est préservé sur une distance de 4 kilomètres.

Sauf lorsque les éoliennes sont implantées le long des autoroutes, une interdistance minimale de 4 km (en zone de paysage à vues courtes) à 6 km (en zone de paysage à vues longues) est recommandée et peut être réduite selon la situation paysagère locale.

§4. Les distances entre les mats des éoliennes et les niveaux d’implantation d’un projet sont les plus réguliers possible, selon la situation paysagère locale, plus particulièrement en milieux ouverts.

Pour un même projet, les mâts, nacelles et pales d’éoliennes présentent une harmonie entre eux. Les éoliennes présentent des caractéristiques morphologiques raisonnablement similaires.

Lorsque le projet vise le repowering partiel d’un parc existant ou lorsqu’il s’implante dans le prolongement d’un projet existant, le choix du modèle d’éoliennes est réalisé d’abord sur la base de ses performances énergétiques et ensuite par rapport à sa morphologie similaire à celle des éoliennes du parc existant.

La structure du projet tient compte de celle du parc voisin.

§5. Sans préjudice de la réglementation spéciale relative au balisage d’obstacles pour l’aviation, si plusieurs types de signalisation sont possibles, la signalisation du projet répond aux techniques les plus performantes et les plus acceptables d’un point de vue confort visuel pour les riverains.

### 3.5. Projets incompatibles

Lorsque plus d’une demande de permis est introduite par des demandeurs différents pour des projets qui s’excluent mutuellement, c’est-à-dire qui ne permettent pas de maximiser le productible du site, les projets sont considérés incompatibles.

Entre des projets incompatibles, l’autorité préfère celui qui propose le plus grand productible.

À projets ayant un productible comparable (c’est-à-dire, dont la différence en productible est inférieure à 15% de la capacité du plus productible, exprimé en MWh), celui qui propose l’exploitation la plus participative (citoyenne et/ou communale).

À projets comparable en productibles et exploitation participative (c’est-à-dire, dont la différence en participation est inférieure à 15% de la participation du plus élevé, exprimée en euros), le projet concerté et qui aboutit à maximiser le productible de la zone.

## 4. Consultations

| <i>INFRASTRUCTURES</i>   | <i>AVIS À SOLLICITER</i> |
|--|--------------------------|
| À une distance d’une fois la hauteur de l’éolienne par rapport au réseau autoroutier et routes régionales à quatre voies | SPW-MI                   |
| À une distance d’une fois et demi la longueur des pales de l’éolienne par rapport aux routes à deux voies                | SPW-MI                   |
| À une distance de 50 mètres du réseau ferroviaire  | Infrabel                 |
| À une distance de 190 mètres du réseau ferroviaire à grande vitesse (TGV)  | Infrabel                 |
| À une distance de trois fois et demi le diamètre du rotor de l’éolienne du réseau électrique à haute ou moyenne tension  | Elia ou GRD              |

|  |  |
|--|--|
| L'avis relatif à l'accueil de la production décentralisée sur le réseau                                  | Le GRD et/ou GRT   |
| À une distance d'une fois la hauteur de l'éolienne par rapport aux aéroports, aérodromes et radars       | Défense Nationale et DGTA  |
| À une distance d'une fois la hauteur de l'éolienne par rapport aux antennes de télédiffusion             | IBPT ou, à défaut, les opérateurs (RTBF, etc.)                           |
| À une distance d'une fois la hauteur de l'éolienne et dans le périmètre d'une zone d'activité économique | L'intercommunale de développement économique territorialement compétente |

**5. Dossiers de permis et incidences environnementales**

L'évaluation des incidences d'un projet éolien, qu'il s'agisse de la notice ou de l'étude, rend compte des effets potentiels ou avérés sur l'environnement du projet éolien et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés sur le territoire du projet.

Les objectifs de cette évaluation sont les suivants :

- 1) protéger l'environnement ;
- 2) émettre des recommandations à l'attention du demandeur de manière à éviter, atténuer ou compenser les incidences négatives notables du projet sur l'environnement et le territoire ;
- 3) exposer au public les incidences attendues ;
- 4) éclairer l'autorité compétente sur la décision à prendre au vu des incidences positives et négatives du projet pour l'environnement.

**5.1. Enjeux**

En complément du contenu de base identifié par le Code de l'environnement et ses annexes, le dossier de projet est renforcé et l'évaluation des incidences d'un projet éolien (tant la notice que l'étude) appréhende spécialement l'impact du projet sur les enjeux suivants :

**5.1.1. Vent**

L'implantation des mâts et la configuration spatiale des projets est étudiée de manière à exploiter la ressource vent de manière optimale. Elle se base sur une étude vent et une analyse du productible.

L'analyse du productible identifie les modèles d'éoliennes les plus performants, tenant compte tant des bridages que des effets de sillage internes et externes.

Le demandeur préfère une implantation des mats qui exploite le gisement venteux d'une manière qui est la plus optimale possible.

**5.1.2. Paysage**

§1. Le périmètre de l'évaluation d'incidences sur le paysage est calculé en application de la formule suivante :

$$R = (65 + E) \times h$$

R : rayon du périmètre  
E : nombre d'éoliennes  
h : hauteur totale d'une éolienne

8

§2. L'évaluation analyse :

- 1° l'impact des projets voisins autorisés ou ayant passé le stade de la réunion d'information préalable. Le cas échéant, les situations de covisibilité sont simulées visuellement (photomontage) ;
- 2° la proximité d'un point de vue remarquable ou d'un bien classé au patrimoine. La visibilité du parc éolien est illustrée depuis ces points et vers ces biens (photomontage).

Les lignes de force du paysage local sont identifiées (photomontages) et décrites suivant qu'elles sont :

- 1° de premier ordre : les lignes permanentes du paysage, celles du relief prononcé ;
- 2° de deuxième ordre : les lignes de force plus locales, c'est-à-dire celles des structures secondaires du relief ;
- 3° de troisième ordre : les lignes identifiant les infrastructures structurantes ayant une présence notable dans le paysage local..

L'évaluation délimite cartographiquement le périmètre de visibilité de chaque parc.

§3. Le choix de l'implantation des mâts et la géométrie du projet sont commentés en relation avec le paysage décrit.

Lorsque le projet vise l'implantation d'une seule éolienne, l'évaluation analyse le projet au regard de son intégration harmonieuse dans le paysage.

Lorsqu'un projet s'implante en extension d'un projet existant ou en cas de repowering d'un projet existant, la nouvelle évaluation des incidences tient compte de l'évaluation initiale qui est obtenue auprès du Département des Permis et Autorisations du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, sur simple demande.

§4. À l'exclusion des logements d'exploitants situés en zones d'activité économique, lorsqu'un projet s'implante à moins de 500 mètres d'une ou plusieurs habitations situées en dehors d'une zone d'habitat (zones agricoles, zones de loisirs,...), distance à laquelle est ajoutée la moitié de la hauteur des éoliennes, l'évaluation prend en compte l'orientation des ouvertures et des vues principales, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée.

Le cas échéant, le demandeur propose des mesures spécifiques pour amoindrir les impacts visuels d'un projet pour les riverains habitants à moins de 500 mètres du projet, distance à laquelle est ajoutée la moitié de la hauteur des éoliennes.

### 5.1.3. Biodiversité

Les données biologiques, même ponctuelles, dont le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement a la possession sont obtenues par les bureaux d'études d'incidences sur simple demande.

Sauf pour les projets éoliens d'une puissance inférieure à 3MW, il est procédé à un comptage des espèces, conformément aux précautions et mesures à prendre en faveur de la biodiversité dans le cadre des projets éoliens<sup>7</sup>.

L'évaluation se base sur les données biologiques récoltées auprès du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement ainsi que, le cas échéant, celles obtenues par le comptage. Une attention particulière est apportée lorsque le projet s'envisage dans ou à la lisière d'un boisement.

À l'intérieur d'une zone forestière au sens du CoDT, l'évaluation analyse :

- 1° la valeur biologique du site ;

<sup>7</sup> Voir document élaboré par le SPW ARNE, DEMNA et DNF, en date du 31 décembre 2017 ou tout document plus récent qui a fait l'objet d'une publication officielle sur le site du SPW ARNE

- 2° le cas échéant, la surface nécessaire pour la réalisation des mises à blancs ou les autres mesures envisagées notamment en matière de biodiversité.

#### **5.1.4. Socio-économique**

Lorsque le projet implique une ou plusieurs communautés d'énergie renouvelables, le demandeur précise la part d'énergie qui est destinée à cette ou ces communautés.

Lorsque le projet s'implante dans un périmètre de 200 mètres autour d'une zone d'activité économique ou dans une telle zone gérée par une intercommunale de développement économique, il est tenu compte de l'avis préalable de cette intercommunale de développement économique.

Lorsque la zone d'activité économique n'est pas gérée par une intercommunale de développement économique, la demande tient compte du potentiel de développement des entreprises de cette zone.

Le demandeur présente, le cas échéant, l'impact du projet sur les enjeux suivants :

- 1° la contribution aux objectifs climatiques ;
- 2° la création d'emplois en Wallonie ;
- 3° la maîtrise du coût de l'énergie par et pour les entités participatives (citoyens et communes) ;
- 4° la contribution aux objectifs de productible wallons ;
- 5° le réemploi ou la mutualisation des infrastructures existantes.

#### **5.2. Bilan et mesures**

L'évaluation justifie le choix du projet par rapport à son impact sur les enjeux étudiés ainsi qu'à ses incidences positives et négatives.

Lorsque le projet présente des incidences significatives sur l'environnement, l'évaluation propose des mesures d'évitement, d'atténuation ou de compensation.

Lorsque qu'elle propose des mesures de compensations relatives à la biodiversité au sens des Directives Habitats et Oiseaux, l'évaluation respecte le principe d'équivalence écologique au sens des documents d'orientations sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire.

Lorsque le demandeur propose des mesures de compensations relatives à la biodiversité en zone agricole, celles-ci sont compatibles avec le modèle agricole wallon, tel qu'il est défini à l'article D.1 du Code wallon de l'Agriculture.

### **6. Dispositions finales**

A la date de son entrée en vigueur, la circulaire constituera le Cadre de référence éolien.

Elle s'applique aux demandes de permis déposées trois mois après son adoption ainsi qu'à celles introduites avant cette échéance mais à la double condition qu'elles soient portées devant le Gouvernement à la suite d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat postérieur à cette échéance de trois mois et qu'elles fassent l'objet d'un dépôt de plans modifiés.

