

AVIS

Energie.25.02AV

Avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, d'emploi, de formation, de pouvoirs locaux, d'aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de santé, d'énergie, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture

Avis adopté le 11/09/2025

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeuse : Cécile NEVEN, Ministre de l'Énergie, du Plan Air-Climat, du Logement et des Aéroports

Date de réception de la demande : 22 juillet 2025

Délai de remise d'avis : 45 jours (prolongé au 12 septembre)

Préparation de l'avis : L'avis a été préparé sur base d'une procédure électronique suivie d'une réunion qui s'est tenue le 4 septembre.

Brève description du dossier :

L'avis du Pôle Energie est sollicité sur les chapitres 4, 5, 7 et 8 relatifs à l'énergie.

L'avant-projet de décret-programme apporte diverses modifications aux décrets suivants :

- Le décret du 9 décembre 1993 relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelable (modifications concernant des dispositions relatives aux GRD et à la CWaPE, ...).
- Le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité (modifications concernant : la coopération entre les GRD, le champ d'activités de leurs filiales, les réseaux privés en lien avec le développement de l'électromobilité, la mise en œuvre de contrats de raccordement avec accès flexible en prélèvement, un régime conjoint pour l'autorisation de construction d'une ligne directe et l'octroi d'une licence limitée de fourniture, harmonisation des règles de gratuité et du délai de transmission des données de consommation avec celles prévues dans les règlements techniques, le déploiement des compteurs communicants, la déclaration des points de recharge auprès des GRD, la suppression de la limitation dans le temps du mécanisme de temporisation des certificats verts, ...).
- Le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz (modifications concernant : la coopération entre les GRD, le champ d'activités de leurs filiales, la garantie de l'applicabilité directe des OSP imposées aux GRD, l'harmonisation des règles de gratuité et du délai de transmission des données de consommation avec celles prévues dans les règlements techniques, ...).

L'avant-projet de décret programme transpose également l'article 17, §15, de la Directive 2024/1275 du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments qui vise à interdire, sauf exceptions, à partir du 1^{er} janvier 2025, l'octroi de tout soutien public pour l'installation de chaudières autonomes consommant du combustible fossile.

Le Pôle a des commentaires à formuler sur les chapitres 5, 7 et 8 de l'avant-projet de décret-programme.

Chapitre 5 - Modification du décret électricité du 12 avril 2001

Article 38

Le Pôle soutient l'objectif de renforcement de la coopération entre gestionnaires de réseau de distribution, tel que formulé dans le nouveau §5, art. 11 du décret « électricité ». La coopération accrue, la mise en commun des investissements et la recherche d'économies d'échelle sont en effet des leviers à étudier afin de garantir une utilisation efficiente des revenus autorisés. Cette coopération existe par ailleurs déjà de longue date, avec des synergies entre GRD wallons (achat des compteurs communicants, marché de pose des compteurs communicants, création d'AREWAL, etc.) et des synergies entre gestionnaires de réseaux au niveau belge, et pourrait encore être renforcée.

Le Pôle note toutefois que l'exposé des motifs de l'article 38 stipule que "*Les gestionnaires du réseau de distribution d'électricité sont désignés par le Gouvernement, pour assurer la gestion du réseau conformément à leurs obligations décrétales et réglementaires*". Il convient de rappeler qu'à l'issue d'une procédure concurrentielle transparente, longue de 2 ans, et sur base de critères définis, objectifs et non discriminatoires (économiques, relatifs aux services, à la transition énergétique, à la transparence et la gouvernance ...), les 262 communes wallonnes ont déterminé en 2022, sur décision du conseil communal, le meilleur candidat GRD pour leur territoire et que le processus de renouvellement des GRD pour une période de 20 ans s'est finalisé en 2023 par la validation des décisions des communes par la CWaPE, suivie de leur entérinement par la Région wallonne. La désignation par le Gouvernement marque donc la fin d'une procédure qui a été menée par les communes et validée par la CWaPE.

Le Pôle insiste pour que la mise en œuvre d'un principe de coopération entre les GRD se fasse dans le respect de l'autonomie locale, de la liberté d'association et de la propriété des communes, c'est-à-dire de manière volontaire. Par ailleurs, il rappelle que la mutualisation informatique est au cœur des pouvoirs locaux au travers de l'intercommunale IMIO.

Article 40

Cet article vise à élargir les situations limitativement énumérées dans le décret électricité en autorisant les réseaux privés qui alimentent des tiers en électricité pour l'exploitation de points de recharge, et à clarifier ainsi une situation de fait quand des bornes sont installées, car le réseau en aval du raccordement GRD est bien un réseau privé.

Il estime en outre que le texte devrait apporter une sécurité juridique claire afin de garantir qu'un acteur, situé en amont d'un réseau privé alimentant des tiers en électricité pour l'exploitation de points de recharge, ne soit pas considéré comme un fournisseur d'énergie au sens strict de la réglementation. Il convient également de préciser que cette disposition ne doit en aucun cas être interprétée comme une obligation de mettre à disposition, via un réseau privé, des bornes de recharge accessibles en continu.

Articles 45 et 46

Avec la transition énergétique, les gestionnaires de réseau constatent que la croissance de la demande de puissance électrique sur les réseaux de transport et de distribution dépasse les prévisions de ces dernières années au point d'atteindre les limites de capacité d'un nombre croissant de postes ou de lignes. Cette situation est due notamment aux « nouveaux » usages (EV, data centers, stockage, PAC, ...) pour lesquels les demandes de raccordement connaissent une croissance exponentielle. Dans un contexte où l'électrification des usages est indispensable et doit se poursuivre sans interruption, et afin de favoriser un accès maximal à la capacité disponible du réseau, il est nécessaire de faire évoluer le cadre actuel. Par ailleurs, les investissements nécessaires et urgents pour permettre la transformation du système électrique vers une société décarbonée tant au niveau de la production que des usages doivent être poursuivis en parallèle et sans délai.

1. *Adoption d'un cadre général pour la flexibilité en prélèvement*

Le Pôle soutient la transposition en droit wallon des contrats de raccordement avec accès flexible en prélèvement, c'est-à-dire l'intégration des conditions visant à limiter et à contrôler le prélèvement à partir du réseau aux contrats de raccordement et conformément à l'article 6 bis de la Directive 2024/1711, dont le délai de transposition était fixée au 17/01/2025.

Ces dispositions relatives au prélèvement complètent le cadre relatif aux raccordements flexibles qui se concentrait actuellement uniquement sur l'injection.

Pour le Pôle, les raccordement flexibles constituent actuellement un des outils nécessaires pour optimiser l'utilisation du réseau et répondre aux nécessaires objectifs d'électrification des usages et moyens de production.

Le Pôle rappelle que la flexibilité ne peut pas uniquement s'envisager – même temporairement – sur les raccordements flexibles. En effet, face aux défis de la transition sur les réseaux, et en vue de limiter au maximum les investissements requis, c'est bien à une mise à disposition et un recours progressif par les GR d'un ensemble de formes et types de flexibilité (flexibilité implicite, explicite, flexibilité commerciale, flexibilité technique, ...) et ce, dans un cadre global sur la flexibilité, qu'il convient d'arriver.

A cet effet, le Pôle insiste pour que soit initiés dans les plus brefs délais et en complément de la présente transposition, les travaux préparatoires entre les parties prenantes concernées, en vue de doter la Wallonie d'un cadre global en matière de flexibilité. Ce cadre global est une pièce centrale en vue de réussir la nécessaire électrification de la Wallonie et maintenir la confiance des consommateurs dans ce nécessaire objectif sociétal.

Le Pôle s'interroge sur la manière dont cette flexibilité sera ou non rémunérée. Comme pour toute forme de flexibilité, celle-ci présente une valeur qui doit pouvoir être valorisée et faire l'objet le cas échéant d'une rémunération.

Le Pôle souligne par ailleurs que toute flexibilité imposée a des conséquences économiques pour les acteurs concernés qui doivent être prises en compte dans l'examen des différents effets de la mesure.

2. *Adoption de dispositions particulières concernant le stockage d'énergie*

Pour les unités de stockage > 250 kVA, le texte prévoit un régime dérogatoire spécifique aux dispositions européennes de raccordement flexible en imposant la conclusion de contrats de raccordement avec accès flexible à 100% en prélèvement, même dans les cas où la capacité du réseau n'est pas limitée ou inexistante (§2 nonies), et ce, à la différence des autres technologies, qui tomberaient sous le §2 octies qui contient, lui, certaines balises importantes pour la sécurité d'investissement et l'équilibre entre acteurs conformément à l'article 6bis de la Directive.

Ce régime spécifique est motivé dans le projet par une augmentation importante et rapide des demandes de raccordement d'unités de stockage auprès des GR, dont certaines sont déjà sur des postes en situation de défaut de capacité ou dont le raccordement provoquerait des saturations, empêchant, dans certains cas, l'acceptation de l'ensemble des demandes de raccordement.

A l'instar de l'exposé des motifs qui précise également qu'il n'est pas envisageable de ne pas laisser les projets de stockage se raccorder au regard de l'opportunité qu'ils représentent pour les réseaux, le Pôle souhaite rappeler que le fonctionnement d'une unité de stockage est, par nature, « désigné » pour répondre aux besoins d'équilibre des réseaux. Partant, les flux d'énergie utilisés par celle-ci vont, dans la grande majorité des cas, absorber les déséquilibres générés par les autres utilisateurs du réseau. C'est pourquoi, ces unités sont des éléments indispensables à l'intégration optimale des moyens de production et de consommation dans un contexte de capacité d'accès limitée du réseau.

A certains moments spécifiques, le Pôle comprend cependant que les unités de stockage peuvent réagir à des instructions (équilibrage) susceptibles d'accentuer la pression sur le réseau à un niveau local dans des cas spécifiques et pour une durée limitée. Une concertation entre les différents acteurs concernés est dès lors indispensable pour éviter des signaux contradictoires.

Selon le Pôle, le cadre légal relatif au stockage doit, dès lors, viser à réguler uniquement les moments où les flux physiques du stockage viendraient réduire la capacité disponible sur les réseaux locaux (en les limitant – flexibilité) tout en favorisant l'usage de ces flux lorsque ceux-ci permettent d'optimiser la capacité et l'équilibre sur les réseaux.

Compte tenu de l'urgence au vu de la saturation de la capacité de raccordement sur certaines parties du réseau, le Pôle reconnaît néanmoins que l'avant-projet de décret peut apporter, pour une période transitoire uniquement (dans l'attente d'un cadre global), une mesure pragmatique applicable rapidement pour une première réponse à l'actuelle problématique liée au stockage.

Le Pôle préconise cependant la mise en place dans les plus brefs délais de discussions entre GRD, GRT, développeurs commerciaux, régulateur et autorités en vue de définir une régulation pérenne en matière de raccordement d'unités de stockage dans un cadre réglementaire incitatif à l'optimisation des assets en fonction des signaux de marché, et non sur un cadre pénalisant de facto l'ensemble du développement des solutions de stockage. Pour le Pôle, il est fondamental que le cadre réglementaire maintienne la confiance des consommateurs dans la nécessaire électrification.

Par ailleurs, le Pôle rappelle que toute activation de la flexibilité d'une unité de production ou moyen de consommation par un tiers doit prendre en compte les conséquences de cette action sur l'ensemble de la chaîne, en ce compris sur les impacts en termes de déséquilibre subis par les responsables d'équilibre. A défaut, les dispositions envisagées ne couvriront pas l'ensemble de la chaîne de valeurs en termes d'impacts et conséquences, et ce, au détriment de certains acteurs et donc du système énergétique lui-même. Le Pôle préconise dès lors que le projet de décret reconnaisse

la nécessité de neutraliser les impacts de la mesure en termes d'équilibrage dans des délais réalistes les plus courts possibles.

Le Pôle a différents points d'attention à formuler en lien avec ces dispositions :

- Dans un souci de cohérence avec le stockage, il est nécessaire d'adapter la proposition afin de permettre de conclure des contrats de raccordements flexibles en prélèvement pour les demandes déjà introduites (pour les autres usages que le stockage).
- Il sera important d'évaluer et d'adapter ou compléter le cadre réglementaire le cas échéant en tenant compte des facteurs suivants :
 - La complexité accrue des contrats de raccordement nécessitant une expertise technique et juridique renforcée ;
 - La réalisation d'une évaluation des impacts de cette législation sur la base d'un monitoring des permis et installations ;
 - Des complications pour les concepteurs d'installations techniques (au niveau du dimensionnement, de la compatibilité avec les systèmes de pilotage, ...) en l'absence de précisions sur la durée des limitations d'accès à la puissance électrique. Une transparence nécessaire des critères de limitation et des calendriers de renforcement du réseau doit être garantie ;
 - Un seuil de 250 kVA potentiellement inadapté à certains projets collectifs ou industriels de stockage, qui pourrait dès lors freiner le développement de solutions de stockage décentralisé pourtant essentielles pour la flexibilité du réseau.

Enfin, le Pôle rappelle que la limitation de la capacité du réseau présente de multiples risques :

- Freiner l'électrification des usages en incitant les consommateurs à continuer à recourir aux énergies fossiles, en contradiction avec les stratégies et plans régionaux ;
- Freiner l'investissement dans certaines zones, faute de visibilité sur les délais de renforcement du réseau ou sur les conditions contractuelles applicables ;
- Induire un déséquilibre territorial en matière d'accès à l'énergie et à la rénovation performante, en particulier dans les zones rurales ou périurbaines, souvent moins bien desservies par les infrastructures de distribution ;
- Induire une charge financière sur certains utilisateurs (investissement dans des systèmes de contrôle, redevances différenciées).

Article 47

Le Pôle soutient cette mesure qui permet une simplification administrative en mettant en place une procédure de demande d'autorisation conjointe pour l'autorisation de ligne directe et l'octroi d'une licence de fourniture.

Il rappelle la nécessité de limiter, de manière raisonnable, le recours aux lignes directes pour assurer la mutualisation du financement du réseau de distribution d'électricité.

Article 50

L'accès aux données de comptage tend à être disponible sur les portails clients des GRD. Toutefois, pour s'assurer que les clients n'ayant pas accès à ces outils numériques disposent de leurs index, les GRD communiquent sur demande et gratuitement les données aux clients conformément à la législation sur l'accès aux données.

Le Pôle comprend que l'accès gratuit doit sans doute être limité. Il propose toutefois de revoir cette limitation afin de garantir au consommateur un accès à ses données de consommation.

Article 52

Le Pôle s'accorde sur l'utilité des compteurs communicants pour une planification et une exploitation plus efficaces des réseaux de distribution dans le cadre de la transition énergétique, et sur l'importance de les déployer au maximum pour bénéficier pleinement des multiples possibilités qu'ils offrent à divers niveaux (sécurité, puissance, qualité de données, gestion de litiges, déménagements, changements de fournisseurs, ...) et au bénéfice de toutes les parties.

Il est néanmoins conscient que les opérations à distance peuvent poser problème dans certaines situations spécifiques de santé ou de précarité.

Il rappelle que ces opérations sont déjà soumises au cadre légal existant en la matière.

Il incite par ailleurs la Région à prévoir des garde-fous adaptés à des cas critiques, et l'invite ainsi à prévoir un AGW qui reprend les modalités permettant à certaines personnes de refuser l'activation de la fonction communicante pour des motifs avérés, par exemple, en raison d'électrosensibilité, et visant à améliorer la communication et l'information émanant des GRD.

Article 53

Le Pôle accueille positivement cette disposition visant à supprimer l'obligation de disposer d'une licence pour la fourniture de services de flexibilité, estimant que cette licence constitue une spécificité propre à la Wallonie qui n'apporte aucune plus-value au développement des services de flexibilité pourtant nécessaires.

Article 55

Le Pôle estime que le maintien du mécanisme de temporisation ne constitue pas une solution structurelle pour régler les éventuels problèmes de sollicitation excessive du gestionnaire de transport local concernant le rachat à prix garanti. Toutefois, le Pôle estime que ce mécanisme reste nécessaire pour éviter, en cas de nécessité, une augmentation trop importante de la surcharge de soutien aux CV qui serait imputée aux utilisateurs du réseau.

Qui plus est, le Pôle s'étonne que la modification porte sur l'article 42/1 du décret du 12 avril 2001, alors que cette disposition ne semble plus d'application en l'état aujourd'hui (cf. Wallex, texte en vigueur au 14/10/2024).

Chapitre 7 - Modification du décret gaz du 19 décembre 2002

Article 66

Le Pôle reprend ici les considérations formulées pour l'article 38 introduisant des dispositions similaires dans le décret « électricité ».

Le Pôle soutient l'objectif de renforcement de la coopération entre gestionnaires de réseau de distribution, tel que formulé dans le nouveau §3, art. 12 du décret « gaz ». La coopération accrue, la mise en commun des investissements et la recherche d'économies d'échelle sont en effet des leviers à étudier afin de garantir une utilisation efficiente des revenus autorisés.

Il note toutefois que l'exposé des motifs de l'article 66 stipule que "*Les gestionnaires du réseau de distribution d'électricité sont désignés par le Gouvernement, pour assurer la gestion du réseau conformément à leurs obligations décrétales et réglementaires*". Il convient de rappeler qu'à l'issue d'une procédure concurrentielle transparente, longue de 2 ans, et sur base de critères définis, objectifs et non discriminatoires (économiques, relatifs aux services, à la transition énergétique, à la transparence et la gouvernance ...), toutes les communes wallonnes alimentées en gaz ont déterminé en 2022, sur décision du conseil communal, le meilleur candidat GRD pour leur territoire et que le processus de renouvellement des GRD pour une période de 20 ans s'est finalisé en 2023 par la validation des décisions des communes par la CWaPE, suivie de leur entérinement par la Région wallonne. La désignation par le Gouvernement marque donc la fin d'une procédure qui a été menée par les communes et validée par la CWaPE.

Le Pôle insiste pour que la mise en œuvre d'un principe de coopération entre les GRD se fasse dans le respect de l'autonomie locale, de la liberté d'association et de la propriété des communes, c'est-à-dire de manière volontaire. Par ailleurs, il rappelle que la mutualisation informatique est au cœur des pouvoirs locaux au travers de l'intercommunale IMIO.

Mécanisme d'aide à la production ou à l'injection de gaz issu de SER

Pour le Pôle, les modifications apportées au décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, pourraient être l'occasion d'également mettre l'article 32, §1^{er}, 4^o, d) de celui-ci en concordance avec son article 34, en ce qui concerne l'habilitation donnée au Gouvernement d'« établir, en concertation avec les gestionnaires de réseaux, un mécanisme d'aide à la production ou à l'injection dans un réseau de distribution de gaz naturel en faveur des producteurs de gaz issu de SER situés sur le territoire wallon » (article 34), là où l'article 32, §1^{er}, 4^o, d) du même décret n'envisage un tel mécanisme que pour le « gaz issu de SER produit et injecté dans le réseau de distribution ou de transport », en négligeant ainsi *de facto* les nombreux producteurs non desservis par ces réseaux.

Chapitre 8 – Subvention ou autre incitation financière pour l'achat, le montage et la mise en service ou le remplacement de chaudières

Afin de mettre le titre du Chapitre 8 en concordance avec les dispositions de l'article 76, il convient de remplacer le premier « et » de celui-ci par une virgule (« Subvention ou autre incitation financière pour l'achat, le montage ~~et~~, la mise en service ou le remplacement de chaudières »).

Article 75

Le Pôle estime que les définitions suivantes présentent des erreurs ou prêtent à confusion :

4^o : « *« combustible fossile » : source d'énergie non renouvelable basée sur le carbone telle que les combustibles solides, le gaz naturel et le pétrole* »

Tous les combustibles solides ne sont pas « fossiles » ou « non renouvelables », comme, par exemple, le bois-énergie. La biomasse (avant sa transformation en combustible fossile) est une source d'énergie renouvelable qui contient elle-même également beaucoup de carbone.

Contre-proposition :

« combustible fossile : source d'énergie non renouvelable principalement constituée d'hydrocarbures, issue de la décomposition de matières organiques enfouies sous terre depuis plusieurs millions d'années, telles que le charbon, le pétrole et le gaz naturel. »

5° : « *« énergie renouvelable » : énergie produite à partir de sources renouvelables au sens du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, ou produite à partir de combustible renouvelable »*

Le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments définit une « énergie produite à partir de sources renouvelables » comme étant une « énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir énergie éolienne, solaire, aérothermique, géothermique, hydrothermique, marine et hydroélectrique, biomasse, gaz de décharge, gaz des stations d'épuration d'eaux usées et biogaz » ; il n'y a donc *a priori* pas lieu d'ajouter à la définition proposée pour « *énergie renouvelable* » les mots « *ou produite à partir de combustible renouvelable* ».

6° : « *« combustible renouvelable » : les biocarburants, les bioliquides, les combustibles ou carburants issus de la biomasse et les carburants renouvelables d'origine non biologique »*

Les « biocarburants » et les « bioliquides » sont des « combustibles ou carburants issus de la biomasse » tout comme le biogaz et le biométhane.

Il existe par ailleurs des combustibles renouvelables d'origine non biologique qui ne sont pas utilisés comme carburants (par exemple pour produire de l'électricité).

7° : « *« installation » : l'achat, le montage, la mise en service ou le remplacement d'une unité »*

Il est curieux de définir l'installation comme un achat. Mieux vaudrait distinguer cette action du processus d'installation proprement dit et parler « d'achat et d'installation » dans le corps du texte.

« Unité » est par ailleurs un terme beaucoup trop générique, qu'il serait préférable de remplacer par « équipement ».

Article 76, §1^{er}

L'article 76, §1^{er} vise de toute évidence à transposer l'article 17, §15 de la directive PEB 4 (« À partir du 1^{er} janvier 2025, les États membres ne fournissent aucune incitation financière pour l'installation de chaudières autonomes utilisant des combustibles fossiles »). Pour le Pôle, remplacer l'expression « *chaudières autonomes qui consomment du combustible fossile à un moment de leur durée de vie* » par l'expression « *chaudières autonomes prévues pour consommer du combustible fossile* » permettrait d'éviter toute tentative de dévoiement de cette disposition.

L'impact social de cette interdiction, notamment pour les ménages précarisés admissibles à une aide au titre du programme MEBAR, doit être évalué et corrigé, d'autant que le nouveau régime d'aides n'interviendra pas avant octobre 2026. Ces ménages pourraient se voir de facto dans l'impossibilité de disposer de tout système de chauffage ou de production d'eau chaude, et donc d'accéder à des conditions minimales d'existence compatibles avec une vie décente. Il s'agit, par conséquent, de réviser dès à présent les conditions d'octroi et le montant des aides octroyées via les différents régimes d'aides, et notamment MEBAR, afin de répondre au nouveau contexte énergétique tout en répondant aux besoins des bénéficiaires.

Article 76, §3

Le texte en projet prévoit que « *des subventions ou des incitations financières peuvent être octroyées pour des systèmes de chauffage qui ne consomment pas de combustible fossile* » et que « *le Gouvernement met en place des mesures permettant de garantir que, dans les programmes d'aide subsidiant ou incitant encore des chaudières placées seules et déclarées comme ne brûlant que des combustibles renouvelables, cette condition est respectée à la fois lors de l'installation de l'appareil et tout au long de sa durée de vie ou d'utilisation* ».

Le Pôle s'interroge sur la manière dont cette condition pourrait être garantie, sauf à distinguer d'emblée, comme suggéré plus haut, « les chaudières prévues pour consommer du combustible fossile » des chaudières qui ne le sont pas.
