

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.886 du 16 novembre 2017

A. 212.422/XIII-6994

En cause :

1. **D'OULTREMONT** Patrice,
2. **TUMELAIRE** Henri,
3. **BOITTE** François,
4. **l'Association sans but lucratif**
"ÉOLIENNES A TOUT PRIX ?",
ayant tous élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'Association sans but lucratif FEDERATION DE
L'ENERGIE D'ORIGINE RENOUVELABLE ET
ALTERNATIVE, en abrégé **EDORA**,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 mai 2014, Patrice D'OULTREMONT, Henri TUMELAIRE, François BOITTE et l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) "ÉOLIENNES À TOUT PRIX ?" demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 "portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW, modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et

à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées" (Moniteur belge du 7 mars 2014).

II. Procédure

L'arrêt n° 231.425 du 2 juin 2015 a sursis à statuer et a posé la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

" Les articles 2.a) et 3, § 2, a) de la directive 2001/42/CE relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement impliquent-ils que doit être qualifié de «plan ou programme» au sens de ces dispositions un arrêté réglementaire qui porte diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, en ce compris des mesures de sécurité, de contrôle, de remise en état et de sûreté, ainsi que des normes de bruit définies au regard des zones planologiques, dispositions qui encadrent la délivrance d'autorisations administratives ouvrant le droit au maître d'ouvrage d'implanter et d'exploiter des installations soumises de plein droit à l'évaluation des incidences sur l'environnement en vertu du droit interne ?"

Le même arrêt a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'établir un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne à intervenir.

Un arrêt C-290/15 de la Cour de justice de l'Union européenne a été rendu le 27 octobre 2016.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 2 mars 2017 a chargé un membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'établir un nouveau rapport complémentaire, compte tenu de la conclusion réservée du premier rapport complémentaire et des observations formulées par les parties dans leurs derniers mémoires.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 13 et 14, alinéa 3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 août 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 septembre 2017 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^{es} Pierre MOËRYNCK et Natacha DIERCKX, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Pierre CHOMÉ, loco M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 231.425 du 2 juin 2015, précité.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse des parties

A. La requête

Le moyen est pris de la violation des articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, de la violation du décret du 13 juin 2002 portant assentiment à la Convention précitée, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir :

- en ce que la partie adverse a adopté l'acte attaqué sans que celui-ci soit soumis à une procédure d'évaluation des incidences ni à une procédure de participation du public;
- alors que l'évaluation des incidences et la participation du public étaient requises en application des dispositions visées au moyen dès lors que l'acte attaqué est un plan ou programme au sens de la directive, qui est élaboré dans les secteurs de l'énergie, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols, qui est exigé par des dispositions législatives et qui détermine le cadre dans lequel peuvent être autorisés des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE (actuellement 2011/92/UE).

Elles font grief à l'acte attaqué de n'avoir pas été soumis à une évaluation des incidences conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE, intégrant une phase de participation du public. Elles ajoutent qu'en application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, l'élaboration de plans et de programmes relatifs à l'environnement implique une phase de participation du public répondant aux exigences des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention et reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas l'avoir soumis à une phase de participation du public répondant à ces exigences.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste la recevabilité du moyen, notamment en ce qu'il invoque directement la violation de la directive 2001/42/CE.

Sur le fond, elle fait valoir, notamment, que l'acte attaqué ne détermine en aucun cas l'implantation des éoliennes en Région wallonne, les zones visées à l'article 21 de l'arrêté attaqué ne déterminant pas cette implantation mais les conditions d'exploitation sonores qui y sont applicables. Elle estime que "cette approche globale est, au mieux, tentée ailleurs" et renvoie à la carte positive de référence adoptée provisoirement le 11 juillet 2013 qui a été soumise à une étude d'incidences, ainsi qu'au projet de décret relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie.

C. Le (premier) dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes proposent qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne afin de savoir si les conditions sectorielles litigieuses constituent un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE, précitée.

À propos du rapport d'incidences environnementales de juin 2013, rédigé au sujet de la carte positive de référence traduisant le cadre de référence actualisé relatif au grand éolien en Région wallonne, elles observent que ce rapport ne peut constituer l'évaluation des incidences requise par la directive dans la mesure où il ne porte pas sur les conditions sectorielles mais sur la carte positive de référence précitée. Elles soutiennent que, même si certains sujets du rapport traitent des problématiques appréhendées par les conditions sectorielles, il ne s'agit que de considérations générales qui ne peuvent être qualifiées d'évaluation appropriée, ce qu'elles exposent (sécurité, effet stroboscopique, champ magnétique, bruit), et qu'il ne s'agit que de recommandations dont le contenu ne fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Elles précisent que les normes relatives au contrôle des niveaux sonores et relatives à la remise en état, ne sont nullement abordées.

D. Le (premier) dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse maintient l'exception d'irrecevabilité du moyen et, sur le fond, répète l'argumentation développée dans le mémoire en réponse.

IV.2. L'arrêt du Conseil d'État n° 231.425 du 2 juin 2015 et l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016

L'arrêt précité a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse et a posé à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle citée ci-dessus.

Dans son arrêt C-290/15 du 27 octobre 2016, la Cour a "dit pour droit :

L'article 2, sous a), et l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doivent être interprétés en ce sens qu'un arrêté réglementaire, tel que celui en cause au principal, comportant diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, qui doivent être respectées dans le cadre de la délivrance d'autorisations administratives portant sur l'implantation et l'exploitation de telles installations, relève de la notion de «plans et programmes», au sens de cette directive".

IV.3. Thèse des parties après l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne précité

A. Le (deuxième) dernier mémoire de la partie adverse.

La partie adverse soutient que le moyen est irrecevable en ce qu'il vise l'insuffisance du rapport sur les incidences environnementales, ce qui serait

constitutif d'un moyen nouveau, de même qu'il est irrecevable en ce qu'il vise l'absence de participation du public, étant sur ce point imprécis.

Elle plaide ensuite que l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 se fonde sur un rapport sur les incidences environnementales, que celui-ci vise l'élaboration d'une norme sectorielle et qu'il a le même objet que l'arrêté attaqué du 13 février 2014, s'agissant des aspects liés à la sécurité, de l'accès aux éoliennes, des effets stroboscopiques, du champ magnétique, des aspects liés au bruit et de la remise en état.

Par ailleurs, elle fait valoir que le rapport sur les incidences environnementales a été soumis à la participation du public. Elle soutient que ce rapport fait référence à l'adoption d'une norme sectorielle et que l'enquête publique qui a suscité pas moins de 9.609 réclamations et avis, a eu un effet utile.

Elle estime que l'évaluation réalisée est conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE. Elle fait observer que l'évaluation peut porter sur un plan ou un programme dont les prescriptions ne sont pas encore précisément arrêtées, que l'évaluation des incidences peut être réutilisée et que l'enquête publique peut être réalisée à un stade précoce, avant le début de la procédure législative.

Elle soutient que l'évaluation des incidences ne devait pas, en l'espèce, être recommencée avant l'adoption de l'acte attaqué pour les raisons suivantes :

- le Gouvernement s'est expressément fondé sur le rapport des incidences environnementales;
- le rapport vise expressément l'adoption d'une norme sectorielle;
- le rapport a été réalisé à un moment où sa procédure d'adoption n'avait pas encore été engagée, comme le permet la directive;
- l'arrêté attaqué a été adopté quelques mois après la réalisation du rapport sur les incidences, qui pouvait donc être réutilisé; en effet, le rapport a été réalisé en juin 2013 et, seulement quatre mois après, le 28 novembre 2013, le Gouvernement wallon adopte, en première lecture, le projet d'arrêté relatif aux conditions sectorielles; le projet était déjà en cours de finalisation en août 2013; il est renvoyé à la lettre des Ministres du Gouvernement wallon chargés de l'énergie et de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la mobilité adressée le 30 août 2013 aux conseils communaux pour l'organisation de l'enquête publique;
- le rapport sur les incidences traite des dispositions contenues dans l'arrêté attaqué.

Elle ajoute que les parties requérantes ne soutiennent de toute façon pas que les informations du rapport sur les incidences auraient dû être actualisées.

À titre subsidiaire, elle demande de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne sur les points de savoir, d'une part, si l'enquête publique déjà organisée répond aux exigences de l'article 6, § 2, de la directive 2001/42/CE et, d'autre part, si le rapport sur les incidences environnementales répond au degré de précision exigé par l'article 5, § 3, de ladite directive suivant lequel, notamment, ledit rapport contient des informations qui "peuvent être raisonnablement exigées".

B. Le (deuxième) dernier mémoire de l'intervenante

La partie intervenante rappelle qu'il y a d'abord eu un rapport de juin 2013 sur les incidences environnementales de la carte de référence traduisant le cadre de référence actualisé relatif au grand éolien en Région wallonne et qu'une enquête publique a été organisée du 16 septembre au 30 octobre 2013 au sujet de la carte de référence, laquelle a donné l'occasion au public d'exprimer son avis au sujet des mesures envisagées dans le domaine du grand éolien.

Elle soutient que, tenant compte du fait que la partie adverse a effectivement pris en compte les incidences environnementales relatives à la carte positive de référence lors de l'élaboration de l'acte attaqué, il y a lieu de constater que l'évaluation des incidences environnementales a effectivement eu lieu en l'espèce.

Elle fait valoir que le deuxième moyen dans la requête en annulation ne portait pas sur les insuffisances d'une procédure d'évaluation des incidences mais bien sur l'absence pure et simple d'une telle procédure et qu'il ne visait pas l'annexe I de la directive 2001/42/CE, de telle sorte que la critique dénonçant de telles insuffisances, qui ne peut pas se fonder sur des éléments nouveaux à ce sujet, est tardive.

C. Le (deuxième) dernier mémoire des parties requérantes.

Les parties requérantes font valoir qu'à aucun moment de la procédure d'élaboration de l'arrêté du 13 février 2014, l'existence d'une procédure d'évaluation des incidences ne fut évoquée et que ce n'est que dans son dernier mémoire du 12 janvier 2017 que la partie adverse affirme que l'arrêté a été soumis à une telle évaluation. Elles soutiennent qu'elles sont dès lors légitimées à soutenir que cette nouvelle défense est doublement erronée : d'une part, parce que l'acte attaqué n'a pas été soumis à une évaluation des incidences; d'autre part, parce que le rapport sur les incidences environnementales de la carte positive de référence ne peut pas constituer une évaluation conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE.

Sur le fond, elles plaident qu'à supposer qu'il y ait eu un rapport sur les incidences environnementales conforme aux exigences de la directive, il reste que sont absentes plusieurs phases inhérentes à la procédure d'évaluation :

- les avis exprimés par les autorités et par le public lors de l'enquête publique n'ont pas été pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné;
- l'autorité publique n'a pas défini les modalités de suivi de l'arrêté;
- l'autorité compétente n'a pas élaboré une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et la manière dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés par les autorités et par le public ont été pris en considération ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées.

Elles développent l'exemple de l'enquête publique et elles relèvent que l'acte attaqué ne se réfère pas aux avis émis : les notes au Gouvernement en première et seconde lecture n'y font pas allusion, la synthèse des avis et réclamations est postérieure à l'adoption de l'acte attaqué, de nombreuses réclamations, qu'elles énumèrent, n'ont pas reçu de réponse alors qu'elles portent sur des questions que l'arrêté attaqué aborde. Elles ajoutent que la référence à un document d'évaluation ne peut pas constituer une réponse adéquate à des réclamations qui critiquaient précisément ce document d'évaluation.

Se référant aux conclusions de M^{me} l'avocat général J. KOKOTT du 14 juillet 2016 (point 83), les parties requérantes concluent que les observations émises dans le cadre de la participation du public du 16 septembre au 30 octobre 2013 et les avis des instances consultées n'ont pas été pris en considération en manière telle que ladite participation ne peut pas remplacer une évaluation environnementale spécifique de l'arrêté attaqué.

Elles prennent ensuite l'exemple des mesures de suivi dès lors que le Gouvernement belge avait plaidé devant la Cour de justice de l'Union européenne que l'arrêté litigieux n'impose pas de mesures de suivi.

Les parties requérantes écartent l'application de l'article 11, alinéa 2, de la directive 2001/42/CE, qui permet, à certaines conditions, d'éviter de faire plusieurs évaluations. Elles citent notamment à cet égard l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 septembre 2015 dans l'affaire C-473/14, en cause DIMOS KROPIAS ATTIKIS, selon lequel "il incombe [...] à la juridiction de

renvoi de vérifier si une telle évaluation peut être considérée comme étant l'expression d'une procédure coordonnée ou commune au sens de l'article 11, paragraphe 2, de cette directive et si celle-ci couvre déjà toutes les exigences de la directive 2001/42, auquel cas il n'existerait plus d'obligation d'effectuer une nouvelle évaluation au sens de cette directive".

Elles estiment que le rapport des incidences environnementales de la carte positive de référence ne peut pas constituer une évaluation conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE :

- il n'y a pas eu de consultation des instances compétentes au moment de décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport doit contenir; seul le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) aurait été consulté; la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) ne l'a pas été et le mentionne dans son avis; de même les communes n'ont pas été consultées (article D.56, § 4 du Code de l'Environnement);
- le Gouvernement, ou la personne déléguée à cette fin, n'a pas déterminé le contenu du rapport (directive article 5.4; articles D.55 et D.56, § 4 du Code de l'Environnement);
- le rapport élaboré au sujet de la carte positive de référence est inadéquat comme le relèvent non seulement les observations émises lors de l'enquête publique mais également l'ensemble des instances consultées.

Elles écrivent que si certains sujets du rapport sur les incidences environnementales traitent des problématiques appréhendées par les conditions sectorielles, il s'agit de considérations générales qui ne peuvent pas être qualifiées d'évaluation appropriée :

- aucune des mesures en matière de sécurité édictées aux articles 11 à 19 de l'arrêté attaqué ne fait l'objet d'une évaluation spécifique dans le cadre de ces considérations générales;
- aucune évaluation des incidences n'est effectuée en ce qui concerne la pertinence environnementale de la norme de 30 heures par an et de 30 minutes par jour en ce qui concerne les effets stroboscopiques;
- le rapport sur les incidences environnementales n'évalue pas la pertinence de la norme de 100 microteslas définissant le champ magnétique maximal pour un parc éolien, norme énoncée à l'article 9 de l'arrêté attaqué;

- le rapport d'incidences consacre aux aspects liés au bruit des recommandations dont le contenu ne fait l'objet d'aucune évaluation environnementale; la norme de 43 dB(A) en dehors des conditions estivales n'est en aucune manière justifiée.

Enfin, les parties requérantes allèguent que les deux questions préjudicielles suggérées par la partie adverse sont irrecevables dans la mesure où elles ne portent pas sur l'interprétation des traités ou sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union, et qu'elles sont en outre inutiles dans la mesure où il est établi qu'il n'y a pas eu d'évaluation des incidences en l'espèce.

D. Le (troisième) dernier mémoire des parties requérantes

D.1. Recevabilité

Les parties requérantes soutiennent que les développements de leur moyen dans leur (deuxième) dernier mémoire, déposé à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, sont bien recevables. Elles font valoir à cet égard ce qui suit :

- Lors de l'élaboration de l'arrêté attaqué, la partie adverse n'a jamais soutenu que celui-ci avait été soumis à une procédure d'évaluation des incidences conforme au prescrit de la directive 2001/42/CE, précitée, ce qu'atteste la procédure d'élaboration de l'arrêté :
 - * il n'y a jamais eu d'annonce d'une procédure d'évaluation des incidences intégrant une phase de participation du public, au regard du projet d'arrêté;
 - * ce projet n'a jamais été soumis à la participation du public;
 - * le préambule de l'arrêté ne fait nullement état d'une procédure d'évaluation des incidences; à cet égard, si le préambule mentionne le rapport d'incidences sur l'environnement de la carte positive de référence, c'est uniquement pour préciser que l'arrêté reprend les normes de bruit préconisées dans ce rapport;
 - * la note rectificative au Gouvernement du 28 novembre 2013 ne fait pas état d'une procédure d'évaluation des incidences, sauf la référence au rapport précité pour valider les valeurs limites de bruit préconisées par ce rapport;
 - * la note rectificative au Gouvernement du 13 février 2014 ne fait pas davantage état d'une procédure d'évaluation des incidences;
 - * l'arrêté attaqué n'est d'ailleurs pas accompagné d'une déclaration environnementale et de la détermination des "mesures arrêtées concernant le suivi conformément à l'article 10" de la directive;
 - * l'arrêté n'a pas fait l'objet d'une information conforme à l'article 9 de la directive, portant sur la déclaration environnementale et sur les mesures de suivi.

Elles en concluent qu'à aucun moment de la procédure d'élaboration de l'arrêté, l'existence d'une procédure d'évaluation des incidences ne fut évoquée.

- Outre cet élément, dans ses écrits de procédure, la partie adverse a toujours soutenu, jusque dans ses observations écrites devant la Cour de justice de l'Union européenne, que l'arrêté attaqué ne relevait pas du champ d'application de la directive 2001/42/CE et ne devait dès lors pas respecter le prescrit de celle-ci; ce n'est que dans son dernier mémoire du 12 janvier 2017 que la partie adverse soutient que le projet d'arrêté a été soumis à une évaluation des incidences conforme aux exigences de la directive. Cette thèse est, à l'estime des parties requérantes, une nouvelle défense de la partie adverse qui dépose pour la première fois des pièces constituant un "dossier administratif complémentaire".

Elles répètent dès lors être légitimées à soutenir que cette défense est "doublement erronée", d'une part, parce que l'arrêté attaqué n'a pas été soumis à une évaluation des incidences, et, d'autre part, parce que le rapport sur les incidences environnementales invoqué par la partie adverse ne peut constituer une évaluation conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE. De même, elles estiment être légitimées à questionner le "dossier administratif complémentaire" et tirer argument des pièces déposées.

Enfin, elles rappellent qu'elles n'ont pas à apporter la preuve des conséquences concrètes qu'impliquent les irrégularités qu'elles invoquent, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne.

D.2. Sur le fond

Les parties requérantes répètent leur argumentation déjà contenue dans leur deuxième dernier mémoire.

Elles rappellent, notamment, qu'une évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42/CE implique "l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales" qui doit constituer une évaluation appropriée du projet de plan ou programme et qu'en l'espèce, il n'y a pas eu de projet de plan ou programme qui aurait été soumis à une telle évaluation.

Par ailleurs, elles dénoncent à nouveau le non-respect de la procédure d'évaluation des incidences et, notamment, la procédure d'enquête publique dont elles soulignent qu'elle ne concerne nullement un projet d'arrêté définissant des conditions sectorielles. Elles soutiennent qu'il n'y a pas d'enquête publique implicite.

Selon elles, "les idées contenues dans le document soumis à enquête n'ont été présentées que pour expliquer et justifier l'objet soumis à enquête, à savoir la cartographie et elle seule". Elles ajoutent qu'en toute hypothèse, l'acte attaqué ne se réfère nullement à cette procédure de consultation du public sur la carte positive de référence et qu'aucune des observations et aucun des avis ne sont pris en compte dans l'acte attaqué.

E. Le (troisième) dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse maintient que le moyen, tel qu'il a été développé dans les écrits de procédure autres que la requête en annulation est irrecevable. Elle poursuit comme suit :

" A supposer que le grief soit recevable, *quod non*, les parties requérantes n'établissent pas en quoi le contenu du rapport sur les incidences environnementales établi sur la cartographie positive ne répondrait pas au prescrit de la directive 2001/42/CE.

La partie adverse a pourtant démontré, dans son dernier mémoire du 12 janvier 2017, que les dispositions de l'arrêté attaqué visées par les parties requérantes ont été abordées dans le rapport sur les incidences environnementales et que leurs objets y ont été analysés. Les parties requérantes ne démontrent pas que ces éléments seraient insuffisants ou qu'ils ne répondraient pas au prescrit de la directive 2001/42/CE. Elles se contentent de reproduire quelques extraits du rapport sur les incidences et de formuler des affirmations péremptoires telles que «aucune évaluation des incidences n'est effectuée», «aucune de ces mesures [...] ne fait l'objet d'une évaluation spécifique» (voy. les pages 17 à 20 du dernier mémoire).

Le dernier mémoire des parties requérantes vise la violation de l'article 10 de la directive 2001/42/CE alors que la requête n'en parle pas; le grief doit donc être rejeté".

F. Le (troisième) dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante répète pour l'essentiel l'argumentation contenue dans son deuxième dernier mémoire.

Elle observe que les parties requérantes font grand cas de l'absence de l'utilisation de la terminologie "procédure d'évaluation" et que, "pour le reste, elles exposent pour l'essentiel que l'évaluation aurait pu être encore plus complète et/ou plus scientifique sur les incidences environnementales". La partie intervenante constate que "ces considérations nouvelles permettent d'établir qu'une procédure d'évaluation a effectivement eu lieu, mais que les parties requérantes ne sont pas satisfaites par son contenu et/ou ses conclusions".

Pour le surplus, elle fait valoir qu'une enquête publique a bien eu lieu et que la partie adverse a, *in fine*, pris en considération les résultats de l'évaluation des incidences environnementales du plan ou du programme, dont le rapport sur les incidences environnementales, cité au préambule de l'arrêté attaqué.

Par ailleurs, elle s'interroge sur l'intérêt des parties requérantes à soulever les éventuelles irrégularités de l'évaluation.

IV.4. Examen

A. Introduction - Position du problème

Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement encadre l'installation et l'exploitation d'installations et activités classées dont font partie les parcs éoliens.

Un arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, pris en application du décret du 11 mars 1999 précité, fixe les conditions générales d'exploitation desdits établissements. Dès son adoption, il est apparu que les conditions générales en matière de bruit n'étaient pas adaptées à l'exploitation des parcs éoliens. Le Gouvernement wallon a alors adopté en 2002 un cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie, contenant des valeurs limites de bruit inspirées des normes hollandaises. Ce sont ces valeurs limites qui ont été appliquées par les concepteurs des parcs éoliens jusqu'à ce que le Conseil d'État sanctionne le procédé par un arrêt rendu le 21 février 2013 (C.E., n° 222.595, 21 février 2013, DUMONT et consorts) et par des arrêts subséquents.

Le 21 février 2013, le Gouvernement wallon a ensuite adopté un nouveau cadre de référence. Le même jour, le Gouvernement adoptait provisoirement la carte positive de référence traduisant le cadre actualisé, associée à un productible minimal par lot permettant de développer le grand éolien à concurrence d'un objectif de 4.500 GWh à l'horizon 2020. En même temps, il soumettait ladite carte et son dossier méthodologique à une évaluation des incidences sur l'environnement. Le Gouvernement souhaitait en effet faire adopter par le Parlement un décret relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie (Doc. Par. wall. 2013-2014, n° 1040/1. Selon le projet de décret, la carte des lots devait être le premier plan d'implantation.

Le rapport sur les incidences environnementales "de la carte positive de référence traduisant le cadre de référence actualisé relatif au grand éolien en Région wallonne" a été déposé en juin 2013. À la suite de ce rapport, préconisant notamment une distance entre les habitations et les éoliennes d'au moins quatre fois

leur hauteur, le Gouvernement wallon a, le 11 juillet 2013, modifié en ce sens le cadre de référence adopté le 21 février 2013 et a revu en conséquence à la baisse les objectifs de productible (de 4.500 GWh à 3.800 GWh).

La carte positive de référence a ensuite été soumise à l'enquête publique du 16 septembre au 30 octobre 2013, ainsi qu'à l'avis du CWEDD et de la CRAT. Y étaient joints le cadre de référence du 21 février 2013, tel qu'il a été modifié le 11 juillet 2013, le dossier méthodologique ayant servi à l'élaboration de ladite carte positive de référence, ainsi que le rapport sur les incidences environnementales.

Le décret relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie n'ayant pas été adopté, la carte positive de référence, associée à un productible minimal par lot, n'a pas non plus été adoptée.

Dans le même temps, il ressort des notes au Gouvernement déposées au dossier de la partie adverse qu'un projet d'arrêté relatif aux conditions sectorielles applicables aux parcs d'éoliennes était en cours d'élaboration. Il n'a toutefois pas fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement qui lui soit spécialement consacrée et n'a pas été joint aux documents soumis à l'enquête publique dont question ci-dessus.

La question que soulève le deuxième moyen consiste à déterminer si le processus d'évaluation de la carte positive de référence traduisant le cadre de référence actualisé est une évaluation des incidences environnementales des mesures qui ont été reprises dans le projet d'arrêté relatif aux conditions sectorielles, qui soit conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE. Une non-conformité éventuelle aurait pour conséquence qu'il devrait être considéré qu'il n'y a pas eu d'évaluation des incidences de l'arrêté attaqué, en sorte que le moyen devrait être considéré comme fondé.

Ainsi, dans ses conclusions dans l'affaire C-290/15 relative à la question préjudicielle posée par le Conseil d'État, précitée, l'avocat général M^{me} Juliane KOKOTT précise ce qui suit :

- " Le Conseil d'État devra toutefois éventuellement examiner si l'évaluation environnementale et la participation du public dans le cadre des autres initiatives wallonnes de réglementation de l'utilisation de l'énergie éolienne ont également inclus les incidences environnementales de l'arrêté attaqué, comme EDORA l'indique. En effet, la directive ESIE n'exige en principe pas de double évaluation des incidences environnementales, de sorte qu'une évaluation environnementale distincte de l'arrêté aurait probablement été superflue ([Arrêt du 10 septembre 2015, DIMOS KROPIAS ATTIKIS (C-473/14, EU : C : 2015 : 582, point 58)]. Si, toutefois, il s'avère exact, comme l'affirme M. D'OULTREMONT e.a., que les observations dans le cadre de cette participation

du public n'ont pas été prises en considération, ladite participation ne peut remplacer une évaluation environnementale spécifique de l'arrêté attaqué".

L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 septembre 2015 (affaire C-473/14) s'exprime dans le même sens :

" 58. Enfin, à supposer même que les plans et les programmes que modifie le décret litigieux aient déjà fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de la directive 85/337 ou d'une «autre disposition législative communautaire» au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2001/42, ce que le dossier soumis à la Cour ne permet pas d'établir, il incombe en tout état de cause à la juridiction de renvoi de vérifier si une telle évaluation peut être considérée comme étant l'expression d'une procédure coordonnée ou commune au sens de l'article 11, paragraphe 2, de cette directive et si celle-ci couvre déjà toutes les exigences de la directive 2001/42, auquel cas il n'existerait plus d'obligation d'effectuer une nouvelle évaluation au sens de cette directive (arrêt VALCIUKIENE e.a., C-295/10, EU : C : 2011 : 608, point 62)".

B. Sur la recevabilité

Le deuxième moyen tel qu'il est rédigé dans la requête en annulation dénonce la violation des articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution, celle des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la violation de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, la violation du décret du 13 juin 2002 portant assentiment à ladite Convention, l'erreur dans les motifs et l'excès de pouvoir.

Il reproche à la partie adverse d'avoir adopté l'acte attaqué sans que celui-ci soit soumis à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement ni à une procédure de participation du public alors que cet acte s'analyse comme un "plan ou programme" au sens de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

Le moyen développé dans la requête en annulation, axé sur l'inexistence d'une évaluation, ne contient pas de critique faisant grief à une évaluation existante de ne pas être conforme aux normes qu'il vise.

Il en va de même en ce qui concerne le mémoire en réplique alors que le rapport sur les incidences environnementales de la carte positive de référence traduisant le cadre de référence actualisé relatif au grand éolien en Région wallonne de juin 2013 est versé au dossier administratif déposé avec le mémoire en réponse.

Est en principe tardif le moyen qui, soulevé pour la première fois dans un dernier mémoire, reproche à l'évaluation des incidences qui a été réalisée de ne pas être en tous points conforme à la directive 2001/42/CE ou aux dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

Toutefois, un administré qui dénonce l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement et auquel on oppose une évaluation qui, selon la partie adverse, aurait été réalisée, est recevable à rétorquer que ladite évaluation ne correspond en rien au concept d'évaluation au sens de la directive, qu'elle n'entre pas dans les prévisions de celle-ci et que l'on ne pourrait pas la considérer comme une véritable évaluation des incidences sur l'environnement d'un plan ou d'un programme sans dénaturer cette notion.

Il en est d'autant plus ainsi que, jusqu'à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, la partie adverse a maintenu que l'arrêté attaqué ne devait pas faire l'objet d'une évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42/CE, estimant que ledit arrêté ne détermine pas l'implantation des éoliennes en Région wallonne et que "cette approche globale est, au mieux, tentée ailleurs" et notamment dans "la carte positive de référence adoptée provisoirement le 11 juillet 2013, qui a été soumise à une étude d'incidences". Ce n'est qu'à la suite de l'interrogation de l'auditeur-rapporteur quant au statut du rapport sur les incidences environnementales de ladite carte positive de référence, déposé en annexe au mémoire en réponse, que la partie adverse a développé la thèse selon laquelle ledit rapport et les consultations subséquentes constituait une évaluation environnementale de l'arrêté attaqué, satisfaisant à la directive 2001/42/CE.

Est dès lors recevable le moyen nouveau qui dénonce, d'abord dans le mémoire en réplique et, pour la première fois de manière exhaustive, dans le deuxième dernier mémoire des parties requérantes, les insuffisances de la procédure d'évaluation des incidences relative à la carte positive de référence et son inadéquation quant aux incidences sur l'environnement pouvant résulter de l'arrêté attaqué.

C. Sur le fond

C.1. La réglementation applicable

La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dispose notamment comme suit :

" Article 2 - Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- a) «plans et programmes» : [...]
- b) «évaluation environnementale» : l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9;
- c) «rapport sur les incidences environnementales» : la partie de la documentation relative au plan ou programme contenant les informations prévues à l'article 5 et à l'annexe I;
- d) «le public» : une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes.

Article 3 - Champ d'application

1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

[...]

Article 4 - Obligations générales

1. L'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.
2. Les exigences de la présente directive sont soit intégrées dans les procédures existantes des États membres régissant l'adoption de plans et de programmes, soit incorporées dans des procédures instituées pour assurer la conformité avec la présente directive.
3. Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les États membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3.

Article 5 - Rapport sur les incidences environnementales

1. Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré,

dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.

2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.
3. Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I.
4. Les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

Article 6 - Consultations

1. Le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales élaboré en vertu de l'article 5 sont mis à la disposition des autorités visées au paragraphe 3 du présent article ainsi que du public.
2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.
3. Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.
4. Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées.
5. Les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres.

[...]

Article 8 - Prise de décision

Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées au titre de l'article 7 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative.

Article 9 - Information sur la décision

1. Lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les États membres veillent à ce que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, le public et tout État membre consulté en vertu de l'article 7 soient informés et que soient mis à leur disposition :
 - a) le plan ou le programme tel qu'il a été adopté;
 - b) une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de l'article 7 ont été pris en considération comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées,
et
 - c) les mesures arrêtées concernant le suivi conformément à l'article 10.
2. Les modalités relatives à l'information visée au paragraphe 1 sont fixées par les États membres.

Article 10 - Suivi

1. Les États membres assurent le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriées.
2. Afin de se conformer au paragraphe 1, ils peuvent faire usage, le cas échéant, des modalités de suivi existantes, afin d'éviter le double emploi.

Article 11 - Lien avec d'autres dispositions législatives communautaires

1. Une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337/CEE ni d'aucune autre disposition législative communautaire.
2. Pour les plans et programmes pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives communautaires pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations.
3. [...].

Les dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement ne sont pas applicables en l'espèce, l'acte attaqué n'étant pas inclus dans leur champ d'application.

C.2. En ce qui concerne la procédure préalable à l'élaboration de l'évaluation environnementale suivie en l'espèce :

L'article 5, § 4, de la directive 2001/42/CE, précitée, dispose que "les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir".

Ces autorités sont celles "qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes".

S'agissant de ces autorités, le CWEDD en est une. Pour satisfaire à la disposition précitée, l'arrêté attaqué étant qualifié de plan ou programme, le CWEDD devait être consulté sur le texte en projet en vue de déterminer l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport doit contenir.

En l'occurrence, le CWEDD a été consulté préalablement à l'élaboration du rapport sur les incidences environnementales de la "carte positive traduisant le cadre de référence actualisé relatif au grand éolien en Région wallonne". En revanche, il n'a pas été consulté sur le projet d'arrêté. Il n'a pas pu donner un avis sur les informations que doit contenir le rapport sur les incidences environnementales des conditions sectorielles elles-mêmes.

La partie adverse n'établit pas qu'il résulte de la procédure de consultation suivie en l'espèce, que le CWEDD a été valablement amené à se prononcer sur le contenu des conditions sectorielles elles-mêmes.

Par ailleurs, il résulte de la même disposition qu'il appartient à l'autorité de définir le contenu du rapport sur les incidences environnementales. Il ne ressort d'aucun document du dossier administratif et, notamment, du rapport sur les incidences environnementales que cette obligation a été respectée.

C.3. En ce qui concerne le contenu du rapport sur les incidences environnementales

Selon l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016, les conditions sectorielles attaquées relèvent de la notion de "plan ou programme" dans la mesure où "l'arrêté du 13 février 2014 porte, en particulier, sur les normes techniques, les modalités d'exploitation (notamment les ombres stroboscopiques), la prévention des accidents et des incendies (entre autres la mise à

l'arrêt de l'éolienne), les normes de niveau sonore, la remise en état ainsi que la constitution d'une sûreté pour les éoliennes" (point 50) .

Il y a lieu de constater que le rapport sur les incidences environnementales de la carte positive de référence traduisant le cadre de référence actualisé relatif au grand éolien en Région wallonne, rédigé en juin 2013, aborde ces questions, notamment en ce qui concerne les aspects liés à la sécurité (point 6.2.1.2.1.), à l'effet stroboscopique (point 6.2.1.2.2.), aux champs magnétiques (point 6.2.1.2.3.), à la remise en état (point 6.3.5.3.), tandis que le point 6.2.2. évalue les aspects liés au bruit des incidences environnementales sur la population; le chapitre 7 du rapport étudie, quant à lui, les mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser toute incidence négative non négligeable de la mise en œuvre de la cartographie éolienne.

Un rapport sur les incidences a donc bien été établi au sujet des mesures qui, contenues dans l'arrêté attaqué, sont constitutives d'un plan ou d'un programme. Même si ce rapport avait pour objet le projet de carte positive de référence traduisant le cadre actualisé, les informations qu'il contient pouvaient être utilisées dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté attaqué conformément à l'article 5, § 3, de la directive.

Il reste toutefois à vérifier si le rapport sur les incidences environnementales constitue une évaluation conforme au prescrit de l'article 5, §§ 1^{er} et 2, de la directive 2001/42/CE, s'agissant d'évaluer les incidences environnementales de l'arrêté attaqué. Pour rappel, cette disposition est rédigée comme suit :

- " 1. Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.
- 2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation".

L'annexe I de la directive contient l'énumération des informations que doit contenir le rapport, sous réserve notamment de l'article 5, § 2, qui limite ces informations à celles "qui peuvent être raisonnablement exigées".

Le point g de ladite annexe vise "les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement".

Selon le dernier mémoire des parties requérantes, le rapport ne contiendrait que des "considérations générales qui ne peuvent (pas) être qualifiées d'évaluation appropriée". Les parties requérantes affirment que les mesures de l'arrêté attaqué en matière de sécurité ne feraient pas l'objet d'une évaluation spécifique "dans le cadre de ces considérations générales", qu'aucune évaluation environnementale n'est effectuée en ce qui concerne la pertinence de la norme environnementale relative aux effets stroboscopiques ni de celle concernant le champ magnétique maximal et que, pour le bruit, le rapport contient des recommandations dont le contenu ne fait l'objet d'aucune évaluation environnementale, la norme de 43 dB(A) en dehors des conditions estivales n'étant en aucune manière justifiée.

Si certaines critiques peuvent paraître sévères, il y a lieu toutefois d'observer que, de l'aveu même de l'auteur du rapport sur les incidences environnementales, "le court temps imparti" pour son élaboration n'a pas permis "de vérifier certaines hypothèses, non clarifiées par la revue de la littérature scientifique" (p. 130). À ce propos, il est renvoyé notamment aux observations faites à propos des infrasons (p. 73), de l'effet stroboscopique (p. 64), des champs magnétiques (p. 65) et aux conclusions du chapitre consacré aux effets sur la santé (p. 66).

La prise en compte des avis remis lors de l'enquête publique et par certaines des instances consultées par la partie adverse au moment de l'élaboration de l'arrêté attaqué aurait pu éventuellement permettre de vérifier la suffisance ou non des informations contenues dans le rapport sur les incidences environnementales.

À titre exemplatif, il en est ainsi de la valeur limite de bruit de 43 dB(A) la nuit, hors conditions estivales, qui part du postulat que les fenêtres sont, au plus, simplement entrouvertes, ce qui diminuerait le bruit de 3 dB(A), si l'on comprend bien le rapport sur les incidences environnementales. Cette diminution, sans doute probable en cas de fenêtres fermées, mais tout à fait incertaine en cas de fenêtres entrouvertes, n'est toutefois validée par aucune étude scientifique. En outre, l'auteur du rapport réalisé par le bureau d'études I.C.A., qui a réagi durant l'enquête publique, observait qu'"aucune institution officielle de la santé, ni l'O.M.S., ni le conseil supérieur de la santé (C.S.S.) [...] ne font de distinction entre «conditions estivales» et «en dehors de ces conditions estivales», aucune législation étrangère non plus d'ailleurs" ("Analyse et synthèse des avis issus de l'enquête publique [...]", point

4.2.5.3.6., p. 79). Une remarque en ce sens est faite aussi par l'union des villes et communes wallonnes.

De manière plus générale, dans son avis du 12 novembre 2013, le CWEDD indique d'emblée qu'il ne donne "pas d'avis sur le plan/programme qu'est la carte des lots", "mais des commentaires sur le plan/programme et ses pièces annexes" "dans l'attente d'une consultation sur un dossier de qualité comprenant tous les outils" (carte des lots, cartes des zones favorables, cadre de référence, dossier méthodologique, R.I.E. relatif à la carte des lots et projet de décret). Il précise qu'"au vu des nombreuses remarques reprises dans la suite [de l'avis], [il] estime que la Région, auteur et responsable du plan/programme, doit mettre tout en œuvre pour améliorer la qualité des documents et porter une attention particulière à la validation scientifique des données, leur degré de précision et leur niveau d'incertitude" et qu'"aussi, les difficultés liées à l'élaboration de ces documents, ainsi que leurs limites, doivent être clairement identifiées et diffusées". Le CWEDD s'interroge aussi "vu les manquements évoqués" "sur la pertinence des résultats de l'enquête publique", estimant que "la mise à l'enquête publique d'un dossier complet contribuera à une véritable analyse par la population et à favoriser son acceptation". Par ailleurs, il y a lieu d'observer qu'à aucun moment, le CWEDD ne s'interroge sur l'existence d'un projet d'arrêté fixant des conditions sectorielles pour les parcs éoliens.

Par conséquent, si le rapport sur les incidences environnementales peut éventuellement être considéré comme approprié, s'agissant à tout le moins d'évaluer la carte des zones favorables à l'éolien, tel n'est *a priori* pas le cas, s'agissant d'évaluer les incidences des mesures précises édictées dans l'arrêté attaqué.

Enfin, il n'appartient pas aux parties requérantes d'apporter la preuve des conséquences des lacunes du rapport sur les incidences environnementales sur la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (C.J.U.E., affaire C-72/12, GEMEINDE ALTRIP, 7 novembre 2013). À cet égard, la partie adverse n'apporte aucun élément en sens contraire.

En conclusion, dans la mesure où la directive 2001/42/CE, précitée, définit l'évaluation environnementale comme étant "l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9", le moyen, en ce qu'il dénonce l'absence d'une évaluation des incidences au sens de la directive 2001/42/CE, précitée, est fondé.

Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de poser les questions préjudicielles proposées par la partie adverse, relatives, d'une part, à ce qu'il faut entendre par la "possibilité réelle", visée à l'article 6, § 2, qui doit être donnée au public visé à l'article 6, § 4, de la directive, pour donner son avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales, et, d'autre part, au degré de précision que doit présenter le rapport sur les incidences environnementales. Ces questions portent sur des éléments factuels qui diffèrent nécessairement d'un plan ou programme à l'autre, le degré de précision étant directement fonction du degré de précision du plan ou programme. En l'espèce, l'arrêté attaqué est particulièrement précis sur une série de points; il en résulte que le rapport sur les incidences environnementales doit lui-même être suffisamment précis sur ceux-ci afin de permettre aux instances consultées et au public de donner leur avis en toute connaissance de cause.

C.4. En ce qui concerne la consultation du public

La consultation du public ne s'est pas faite sur le projet d'arrêté lui-même, contrairement à ce qu'exige l'article 6, § 1, de la directive.

Certes, il ressort de la lettre des Ministres du Gouvernement wallon chargés de l'énergie et de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la mobilité adressée aux conseils communaux le 30 août 2013 pour l'organisation de l'enquête publique qu'"un projet de conditions sectorielles allant dans le sens des recommandations du rapport est en cours de finalisation à l'administration".

Toutefois, il ne peut être considéré que le principe de l'effet utile de l'enquête publique a été respecté. En effet, l'avis d'enquête publique ne mentionne pas cette information, le public étant simplement invité à donner son avis sur le projet de carte positive du cadre de référence actualisé, en sorte qu'à tout le moins, l'enquête publique ne répond pas aux exigences de la directive.

Ainsi, la synthèse des avis montre que le public et les instances consultées ont donné un avis sur la cartographie elle-même, certains observant au demeurant que l'enquête publique aurait dû porter sur le projet de cadre de référence lui-même (p. 41). Le document de synthèse fait état aussi de la "critique du fait que la cartographie a été soumise à enquête publique sans qu'on connaisse la teneur de l'éventuel décret et des conditions sectorielles" (p. 47).

Il est aussi relevé, dans ladite synthèse des avis à propos du bruit, qu'"étant donné que les conditions sectorielles ne sont pas jointes aux documents de la présente enquête publique, qu'elles sont toujours en cours de développement aux

plans méthodologie, métrique, rédaction, il est impossible au citoyen de se prononcer sur cet aspect" et que "c'est cette norme sectorielle, actuellement inexistante, qui décidera de toute la procédure «bruit» du dossier éolien, à savoir les nuisances pour les riverains" (point 4.2.5.3.2., p. 78).

C.5. En ce qui concerne la prise en considération du rapport et des avis

L'article 8 de la directive dispose que le rapport et les avis, en ce compris ceux donnés par le public (article 6, § 2, de la directive) doivent être pris en considération lors de l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté.

En l'espèce, si le rapport sur les incidences environnementales de la "carte positive de référence traduisant le cadre de référence actualisé relatif au grand éolien en Région wallonne" a inspiré certaines mesures, il ne ressort pas du dossier que les avis émis tant par les instances consultées que par le public, notamment sur le contenu du rapport, ont été pris en considération lors de l'élaboration de l'arrêté attaqué. En effet, le dossier administratif ne contient pas de document antérieur à l'adoption de l'acte attaqué décrivant la manière dont les avis et les observations émises au cours de l'enquête publique ont été pris en considération, du moins en ce qui concerne les avis et observations qui ont trait aux mesures reprises dans l'arrêté attaqué. Le document de synthèse des avis établi en mars 2014, que produit la partie adverse avec son dernier mémoire, est en effet postérieur à l'adoption de l'arrêté attaqué le 13 février 2014. La partie adverse ne soutient d'ailleurs pas qu'au moment de l'élaboration et de l'adoption de l'arrêté attaqué, elle avait connaissance de cette synthèse, dont la rédaction a été confiée à un consultant extérieur.

Par ailleurs, il n'appartient pas aux parties requérantes d'apporter la preuve des conséquences de cette lacune sur la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (C.J.U.E., 7 novembre 2013, affaire C-72/12, GEMEINDE ALTRIP).

C.6. En ce qui concerne la déclaration visée à l'article 9, paragraphe 1, b) de la directive

L'article 9, paragraphe 1, b) impose que, lors de l'adoption du plan ou programme, soit mise à la disposition du public et des autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, "une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de

l'article 7 [consultations transfrontalières] ont été pris en considération comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées".

En l'espèce, une telle déclaration environnementale n'a pas été élaborée.

C.7. En ce qui concerne les mesures de suivi visées à l'article 9, paragraphe 1, c)

La disposition précitée impose aussi en son point c) la communication des mesures arrêtées pour le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes. Ces mesures de suivi n'ont pas été arrêtées.

En conclusion, le deuxième moyen est fondé.

V. Demande de maintien des effets de l'arrêté

V.1. Thèse des parties

A. Le (deuxième) dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse demande dans son dernier mémoire, à titre subsidiaire, que, par application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la juridiction administrative maintienne tous les effets de l'acte attaqué pour une durée de trois ans à compter de l'arrêt à intervenir.

Invoquant la jurisprudence de la section du contentieux administratif et les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne C-41/11 du 28 février 2012 et C-379/15 du 28 juillet 2016, elle entend justifier sa demande en fonction des caractéristiques du cas d'espèce.

Soulignant que l'acte attaqué contient des conditions d'exploitation qui, par nature, ont pour vocation de régir des situations continues, c'est-à-dire qui persistent durant toute l'exploitation des établissements considérés, et que ceux-ci ne peuvent pas être privés de ces conditions, il y a lieu d'en maintenir les effets jusqu'à ce que l'acte attaqué, après son annulation prise ici comme hypothèse, puisse être refait ou du moins être remplacé dans l'ordonnancement juridique, une période de trois années pour ce faire apparaissant raisonnable.

Elle soutient qu'il y a des raisons exceptionnelles, au sens de l'article 14^{ter} précité, de maintenir les effets de l'acte annulé, vu le risque d'application de l'article 159 de la Constitution à l'égard de situations continues, sachant que l'arrêt de la Cour de justice a créé une certaine surprise; elle estime en effet que l'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué aurait des effets graves et indésirables du point de vue de la sécurité juridique :

- les décisions adoptées depuis l'entrée en vigueur de l'acte attaqué et qui se fondent sur celui-ci seront fragilisées voire regardées comme illégales;
- les projets en cours d'instruction qui ont fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement au regard des dispositions de l'acte attaqué ne pourraient plus se fonder sur celui-ci et devraient essuyer un refus à défaut de pouvoir être revus;
- certains parcs éoliens autorisés et existants pourraient se retrouver dans une situation infractionnelle par rapport à l'arrêté du 4 juillet 2002;
- les tiers concernés par l'implantation de projets éoliens se verraient privés d'une protection réglementaire offerte par l'acte attaqué : ils n'auraient ainsi plus aucune certitude concernant le respect des normes en matière d'effet stroboscopique ni concernant le respect des valeurs limites de bruit en l'absence de dispositions contraignantes imposant un suivi acoustique; les tiers ne bénéficieraient plus de normes en matière de sécurité; il faut aussi compter avec les contractants des exploitants, les pouvoirs publics ou les citoyens qui sont partenaires de projets sous forme de convention ou de participation à des sociétés, etc.;
- l'administration serait elle-même placée dans une situation d'insécurité juridique puisqu'elle ne pourrait plus faire application de l'acte attaqué pour des projets en cours d'instruction.

La partie adverse estime que les critères fixés par la Cour de justice de l'Union européenne sont respectés en l'espèce.

A propos du premier critère (mesure de transposition correcte), elle allègue que si l'acte attaqué ne constitue pas une mesure de transposition du droit de l'Union, il participe néanmoins à la mise en œuvre de la directive 2008/28/CE puisqu'il contribue à la réalisation des objectifs de production d'énergies renouvelables imposés par cette directive. Elle suggère qu'en cas de doute à ce propos, une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice.

S'agissant du deuxième critère (adoption d'une nouvelle disposition), elle fait observer qu'en l'espèce, l'adoption d'un nouvel arrêté relatif aux conditions sectorielles des parcs éoliens ne pourra intervenir en temps utile pour maintenir ou préserver les effets de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014.

A propos du troisième critère (vide juridique - protection moindre de l'environnement), elle énumère les impacts suivants :

- la suppression de l'obligation de réaliser une campagne de suivi acoustique;
- la détermination des méthodes de calcul prévisionnel pour les modélisations acoustiques de l'étude d'incidences relative aux projets;
- les mesures de bruit au-delà de 5 m/s sont expressément autorisées par l'acte attaqué;
- l'arrêté attaqué impose le respect des normes en matière d'effets stroboscopiques;
- l'arrêté attaqué adopte plusieurs mesures de nature à garantir la sécurité;
- l'acte attaqué contribue à la réalisation des objectifs de production d'énergies renouvelables imposés par l'Union européenne;
- la norme de bruit appliquée pour la journée est plus sévère que les conditions générales.

Concernant le quatrième critère (période limitée), la partie adverse fait valoir que l'adoption d'un nouvel arrêté portant conditions sectorielles pour les parcs éoliens est estimée à trois ans.

B. Le (deuxième) dernier mémoire de l'intervenante

La partie intervenante expose, notamment, ce qui suit :

- " Il n'est pas contestable que la directive 2009/28/CE précitée et les engagements pris dans le cadre de la COP21 seraient gravement impactés par l'effet *ex tunc* d'un éventuel arrêt en annulation à intervenir.

Premièrement, un tel arrêt entraînerait un véritable gel de toutes les procédures en cours ou à venir pour le développement de parcs éoliens, au vu de la grande incertitude entourant la construction d'éoliennes en région wallonne (voir notamment à ce propos l'arrêt n° 235.880 du 27 septembre 2016 du Conseil d'État qui a suspendu l'exécution d'un permis unique délivré le 12 novembre 2015 à la S.A ENECO WIND BELGIUM «pour l'implantation et l'exploitation d'un parc de neuf éoliennes, d'une puissance unitaire maximale de 3,3 MW»). De la même manière, tous les permis délivrés sur base des conditions sectorielles querellées pourraient être, à tout le moins, partiellement remis en cause.

Deuxièmement, l'absence de conditions sectorielles entraînerait un retour aux normes acoustiques prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation visées par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ce qui reviendrait à réduire la norme acoustique nocturne à l'immission de 43 dB(A) à 40 dB(A), entraînant une

perte de productible pouvant aller jusque 7 à 12 % sur base annuelle. De la même manière, une série d'éoliennes existantes devraient être bridées afin de respecter la norme de 40 dB(A), ce qui entraînerait une perte de productible de l'ensemble du parc éolien wallon de 5 % en moyenne, ce qui équivaut à la consommation électrique annuelle d'environ 20.000 ménages.

Troisièmement, les explications fournies ci-dessus, notamment sur la perte de productible en cas de bridage et/ou l'abandon ou la suspension de projets visant à établir un parc éolien mettraient à mal soit la rentabilité des projets existants, soit l'intérêt de contribuer au développement du secteur éolien, ce qui serait tout à fait regrettable au vu des objectifs de la directive 2009/28/CE.

Quatrièmement, une série de conditions de sécurité (procédure d'arrêt d'urgence, modalités de mise en œuvre des dispositifs d'isolation électrique,...) et l'échéancier des contrôles des systèmes de fixation et les types de systèmes de sécurité et de protection dont doit être équipée une éolienne (incendie, glace, foudre,...), vont purement et simplement disparaître avec l'annulation rétroactive des conditions sectorielles, étant donné que l'acte attaqué vise à combler une lacune en la matière.

Enfin, cinquièmement, la disparition rétroactive de l'acte attaqué mettrait également à mal toute la procédure portant sur les contrôles qui doivent être réalisés (étude de suivi acoustique d'un parc éolien) et toutes les dispositions visant à la remise en état d'un site après démantèlement d'un parc éolien, ce qui préjudiciera les riverains.

Dès lors, au vu des objectifs poursuivis par la directive 2009/28 précitée, la partie intervenante considère que l'opportunité de moduler les effets d'un arrêt d'annulation en l'espèce, pour que la directive 2001/42/CE ne mette pas en péril les objectifs visés par la directive 2009/28/CE, est fondamentale et ne fait pas [de] doutes en l'espèce. Il n'y aurait dès lors pas lieu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à ce sujet.

[...]".

C. Le (deuxième) dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes excipent de la tardiveté de la demande de maintien des effets dès lors que cette demande n'a été introduite qu'après le rapport complémentaire du premier auditeur alors qu'elle aurait dû être formulée au plus tard dans le dernier mémoire rédigé à la suite de la notification du rapport de l'auditeur fondé sur l'article 12 du règlement général de procédure.

Elles soutiennent, à titre subsidiaire, que la demande ne remplit pas les conditions d'admissibilité qu'énoncent la jurisprudence de la Cour de justice et celle du Conseil d'État pour les motifs suivants :

- L'acte attaqué ne constitue pas une mesure de transposition correcte du droit de l'Union européenne de protection de l'environnement, outre que la partie adverse n'établit pas que l'arrêté attaqué constitue un élément essentiel permettant la mise en œuvre de la directive 2009/28/CE. À cet égard, les parties requérantes relèvent que le rapport sur les incidences environnementales de la carte positive de

référence n'établit en aucune manière le lien entre les dispositions de l'arrêté attaqué et les objectifs fixés par la directive 2009/28/CE et qu'il en est de même des notes au Gouvernement qui précisent seulement que les objectifs du Gouvernement wallon se traduisent dans le cadre de référence actualisé. Les parties requérantes constatent que la partie adverse n'affirme le lien entre la directive 2009/28/CE et les conditions sectorielles que par le biais des valeurs limites sonores fixées par l'arrêté attaqué et qu'elle "se limite à affirmer, sans autre justification, que l'application de l'arrêté du 4 juillet 2002 (conditions générales) «pourrait hypothéquer la réalisation des objectifs énergétiques régionaux»". Ainsi, ils écrivent qu'"en l'absence de toute autre objectivation, une diminution de 5 dB(A) pendant 12 heures tous les jours apparaît plus importante qu'un accroissement de 3 dB(A) pendant 8 heures hors conditions estivales".

- Aucun vide juridique n'est à craindre, l'arrêté du 4 juillet 2002 demeurant d'application, alors que l'allégation que celui-ci n'est pas adapté au bruit des éoliennes n'est pas "rencontrée" par l'arrêté attaqué (la limitation des mesures de bruit pour des vitesses de vent ne dépassant pas 5 m/s serait due à une raison technique tenant au parasitage de l'instrument de mesure), que l'article 22 de l'arrêté attaqué ne s'appliquerait qu'aux mesures concrètes *in situ* d'un parc en exploitation et non à l'évaluation prévisionnelle, que la réalisation d'une campagne de suivi acoustique serait ineffective en l'absence de détermination des conditions et méthodes de mesures pour des vitesses de vent dépassant 5 m/s, que les normes en matière d'effets stroboscopiques, non évaluées, figurent dans le cadre de référence qu'il appartient à la région de respecter, que les mesures de sécurité sont inhérentes à l'obligation de l'exploitant découlant de l'article 58, § 2, 1°, du décret du 11 mars 1999 et de l'article 3 de l'arrêté du 4 juillet 2002 et que l'impact de la suppression des normes de bruit sur l'objectif de production d'énergies renouvelables n'est pas établi.
- La Région wallonne, à qui incombe la charge de la preuve, n'établit pas l'existence de considérations impérieuses liées à la protection de l'environnement.
- La Région wallonne n'établit pas l'existence de raisons exceptionnelles au sens de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, sachant que les permis adoptés avant ou après l'entrée en vigueur des conditions sectorielles demeureront régis par les conditions générales, que ces permis sont devenus définitifs après l'écoulement du délai de recours contentieux, que les demandes de permis en cours peuvent être instruites sur la base des conditions générales, que tous les parcs éoliens ont été déterminés pour pouvoir respecter la norme de 40 dB(A) applicable la nuit en période estivale et que l'administration appliquera les conditions générales et le cadre de référence comme elle l'a déjà fait dans le passé.

D. Le (troisième) dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes rappellent que les conditions du maintien des effets d'une norme réglementaire doivent conjuguer de manière cumulative les conditions d'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État et les conditions édictées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, lesquelles sont d'interprétation restrictive. Elles rappellent aussi que, selon l'arrêt du Conseil d'État, n° 225.473 du 13 novembre 2013, cette faculté exceptionnelle du maintien des effets ne peut se justifier qu'en cas de recul important de la protection de l'environnement, de nature à compromettre un objectif essentiel de la norme matérielle du droit de l'Union dont l'acte est la transposition adéquate, ce qu'il appartient à la partie adverse de démontrer.

Par ailleurs, elles répètent que l'annulation de l'acte attaqué n'est pas de nature à engendrer une insécurité juridique ou d'autres conséquences disproportionnées liées à la protection de l'environnement. À leur estime, les difficultés liées à la problématique des mesures des incidences sonores sont étrangères aux conséquences liées au changement de normes maximales de bruit à l'immission.

Elles répètent encore que les allégations de la partie intervenante sur la perte de productible ne sont nullement étayées par des éléments probants qu'il appartient à la partie adverse d'apporter. Elles renvoient à l'arrêt du Conseil d'État du 13 novembre 2013, cité ci-dessus, où il avait été jugé qu'en l'absence d'étude scientifique consacrée à établir un bilan au regard des objectifs de la directive sur les nitrates, une des conditions permettant le maintien des effets n'était pas remplie. Elles relèvent que "ni dans le dernier mémoire de la partie adverse, ni dans le dossier administratif, il n'y a la moindre évaluation étayée et chiffrée de l'application respective des conditions générales et des conditions sectorielles sur le productible". Selon elles, "l'affirmation d'une diminution de celui-ci n'est en aucune manière avérée" et que "cela suffit à rejeter la demande".

Elles soutiennent que l'annulation de l'acte attaqué n'est pas de nature à engendrer une situation d'insécurité juridique grave, puisque les permis délivrés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué resteront régis par les conditions générales, que pour ceux postérieurs à cette entrée en vigueur, l'autorité délivrante vérifie que le projet autorisé est susceptible de respecter tant les conditions générales que les conditions sectorielles et que, de plus elle dispose, le cas échéant de l'article 65 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement pour modifier les conditions d'exploitation des permis existants.

Pour le surplus, les parties requérantes réitèrent l'argumentation contenue dans le deuxième dernier mémoire.

E. Le (troisième) dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse ne revient pas sur la question du maintien des effets de l'arrêté attaqué en cas d'annulation.

F. Le (troisième) dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante rappelle les trois conditions énoncées par la Cour de justice de l'Union européenne pour que la juridiction de renvoi fasse usage de sa disposition nationale l'habilitant à maintenir certains effets d'un acte national annulé. Elle expose que ces conditions sont remplies et se réfère à son deuxième dernier mémoire.

V.2. Examen

A. Sur la recevabilité de la demande

L'article 14, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

" La demande visant au maintien des effets de l'acte ou du règlement attaqué, en application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est formulée au plus tard dans le dernier mémoire. Cette demande doit être motivée. Lorsqu'elle est introduite pour la première fois dans un dernier mémoire, les autres parties peuvent faire valoir leurs observations écrites dans un délai de trente jours à dater de la notification de ce dernier mémoire. Le membre de l'auditorat désigné rédige dans les quinze jours un rapport complémentaire limité à cet objet. Ce rapport est joint à la convocation".

L'article 14 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, pris dans son ensemble, s'applique à tous les derniers mémoires, qu'ils soient déposés après un rapport rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure ou après un rapport complémentaire fondé sur l'article 13 du même arrêté. Il doit donc en aller de même pour la faculté d'introduire une demande de maintien des effets que peut contenir un tel dernier mémoire.

Par ailleurs, les parties requérantes ont eu l'occasion en l'espèce de faire valoir leurs observations écrites dans les trente jours à compter de la notification qui leur fut adressée du dernier mémoire de la partie adverse qui contenait la demande motivée de maintien des effets.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B. Sur le bien fondé de la demande

L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

- " À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure prévue à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers".

Il résulte de l'arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 de la Cour constitutionnelle ce qui suit :

- " B.3. La disposition en cause permet au Conseil d'État de maintenir les effets des dispositions réglementaires annulées «si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire».

Il ressort de la jurisprudence que le Conseil d'État a, jusqu'à présent, rarement fait usage du pouvoir conféré par la loi du 4 août 1996 et que la possibilité de maintenir les effets doit être utilisée avec sagesse et circonspection, lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de la décision attaquée aurait des conséquences très graves du point de vue de la sécurité juridique (CE, 21 novembre 2001, n° 100.963, État belge; 30 octobre 2006, n° 164.258, SOMJA et al.; 8 novembre 2006, n° 164.522, UNION PROFESSIONNELLE BELGE DES MÉDECINS SPÉCIALISTES EN MÉDECINE NUCLÉAIRE et al.).

B.4. Par cette jurisprudence, le Conseil d'État satisfait à l'intention du législateur, qui a tenté de trouver un équilibre entre le principe de la légalité des actes réglementaires, consacré par l'article 159 de la Constitution, et le principe de la sécurité juridique. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans son arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, le législateur a en effet confié à une juridiction le soin de déterminer si des motifs exceptionnels justifient le maintien des effets d'un acte réglementaire illégal.

B.5. Il appartient au législateur d'instaurer, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées".

Par ailleurs, il a aussi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-277/1, p. 5).

Dès lors que le droit de l'Union européenne est en cause, il y a lieu de surcroît d'avoir égard aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 28 février 2012 (C-41/11, INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE & TERRE WALLONNE) et du 28 juillet 2016 (C-379/15, ASSOCIATION FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT).

Dans son arrêt du 28 juillet 2016, qui confirme l'enseignement de l'arrêt du 28 février 2012, la Cour de justice de l'Union européenne énonce ce qui suit :

- " 1) Une juridiction nationale peut, lorsque le droit interne le permet, exceptionnellement et au cas par cas, limiter dans le temps certains effets d'une déclaration d'illégalité d'une disposition du droit national qui a été adoptée en méconnaissance des obligations prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, en particulier celles découlant de l'article 6, paragraphe 3, de celle-ci, à la condition qu'une telle limitation s'impose par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont elle est saisie. Cette faculté exceptionnelle ne saurait toutefois être exercée que lorsque toutes les conditions qui ressortent de l'arrêt du 28 février 2012, INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE ET TERRE WALLONNE (C-41/11, EU : C : 2012 : 103) sont remplies, à savoir :
- que la disposition du droit national attaquée constitue une mesure de transposition correcte du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement;
 - que l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition du droit national ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de la disposition du droit national attaquée;
 - que l'annulation de cette dernière aurait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement qui serait plus préjudiciable à celui-ci, en ce sens que cette annulation se traduirait par une protection moindre et irait ainsi à l'encontre même de l'objectif essentiel du droit de l'Union, et
 - qu'un maintien exceptionnel des effets de la disposition du droit national attaquée ne couvre que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée.
- 2) Dans l'état actuel du droit de l'Union, une juridiction nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel est, en principe, tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel, afin que celle-ci puisse apprécier si, exceptionnellement, des dispositions de droit interne jugées contraires au droit

de l'Union peuvent être provisoirement maintenues, au regard d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont cette juridiction nationale est saisie. Ladite juridiction nationale n'est dispensée de cette obligation que lorsqu'elle est convaincue, ce qu'elle doit démontrer de manière circonstanciée, qu'aucun doute raisonnable n'existe, quant à l'interprétation et à l'application des conditions qui ressortent de l'arrêt du 28 février 2012, *INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE ET TERRE WALLONNE* (C-41/11, EU : C : 2012 : 103)".

La première question qui se pose est dès lors de savoir si en l'espèce l'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué est de nature à engendrer une insécurité juridique ou d'autres conséquences disproportionnées liées à la protection de l'environnement, dans la situation spécifique de l'affaire où la consistance du droit de l'Union n'est établi que depuis l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016.

Dans ses conclusions précédant l'arrêt du 28 février 2012, l'avocat général M^{me} KOKOTT précisait ce qui suit :

" Dans le cadre de décisions de justice concernant les plans et les programmes adoptés sans l'évaluation des incidences sur l'environnement prescrite, il y aurait donc lieu de vérifier quelles normes s'appliqueraient alors en cas d'annulation ou de suspension. Si ces normes sont moins favorables pour l'environnement que la mesure litigieuse, la juridiction peut, sans méconnaître le principe d'effectivité, ordonner le maintien en vigueur provisoire de la mesure existante jusqu'à ce qu'une mesure de substitution soit adoptée sur la base d'une évaluation des incidences sur l'environnement" (point 43).

L'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué aurait pour conséquence que, pour les parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW, seules les conditions générales qu'énonce l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 trouveraient à s'appliquer, sans pouvoir les compléter ou les écarter sur la base des conditions sectorielles.

Le préambule de l'arrêté attaqué expose que celui-ci s'inscrit dans le cadre d'un programme de déploiement du parc éolien en Wallonie, lequel constitue une nécessité destinée à répondre à un engagement de production d'énergie renouvelable, venant en remplacement ou en soutien de sources d'énergie plus attentatoires à l'environnement.

Il invoque les objectifs que le Gouvernement s'assigne dans sa déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014 et dans le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie. Il invoque également à ce sujet la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 et la décision n° 406/2009/CE du même jour. Le préambule de l'arrêté attaqué énonce qu'il est nécessaire à cette fin de pourvoir les activités et installations de production d'énergie éolienne de conditions

d'exploitation adaptées. À cet égard, il est précisé que les conditions générales n'ont manifestement pas été rédigées en tenant compte de la spécificité des éoliennes et qu'il en résulte que les limites de niveaux sonores prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 ne sont pas adaptées à la gestion du bruit des éoliennes.

Il ne peut être contesté que l'application des conditions générales aux parcs éoliens a donné lieu à un contentieux et à des difficultés, notamment en ce qui concerne la mesure des incidences sonores. Les difficultés qui sont apparues dans le passé quant à l'application des conditions générales à l'exploitation de parcs éoliens en Région wallonne rend plausible la crainte que le retour pur et simple à celles-ci ait un certain effet perturbateur dans la réalisation du programme de déploiement de l'éolien.

La partie intervenante évoque la perte de productible qu'entraînerait le retour aux normes acoustiques des conditions générales, pouvant mettre en péril la rentabilité des projets existants. Elle dit craindre que cette situation ne compromette la réalisation des objectifs poursuivis par la directive 2009/28/CE. À cet égard, l'argumentation des parties requérantes qui comparent une augmentation de la valeur limite de jour passant de 50 dB(A) à 45 dB(A) avec l'augmentation de la norme de bruit de nuit passant de 40 dB(A) à 43 dB(A) hors conditions estivales, ne paraît guère convaincante au regard des nombreux permis délivrés pour des parcs éoliens dont le Conseil d'État a eu à connaître dans le cadre de recours dirigés contre eux, desquels il ressort que si les éoliennes considérées peuvent facilement respecter la norme de 45 dB(A) sans pertes importantes de productivité, tel est plus difficilement le cas s'agissant de respecter la norme de 40 dB(A) la nuit. En conséquence, il est difficilement contestable que l'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué entraînera une perte de productible.

La partie intervenante soutient aussi que l'annulation des conditions sectorielles sans maintien des effets entraînera un véritable gel de toutes les procédures en cours ou à venir pour le développement de parcs éoliens en raison de la grande incertitude entourant la construction d'éoliennes en Région wallonne.

Il peut raisonnablement être admis que la période d'incertitude séparant l'annulation de l'arrêté attaqué de la définition de nouvelles conditions sectorielles ne soit pas propice à la multiplication de projets d'installations de nouveaux parcs éoliens permettant d'atteindre les objectifs poursuivis sur la base de la directive 2009/28/CE.

Le préambule de la directive 2009/28/CE lie d'ailleurs la sécurité à assurer aux investisseurs et le développement des énergies renouvelables :

" (14) Les objectifs contraignants nationaux servent principalement à offrir une certaine sécurité aux investisseurs et à encourager le développement continu de technologies qui génèrent de l'énergie à partir de tous types de sources renouvelables. [...]".

Une annulation pure et simple de l'arrêté attaqué risque donc de compromettre les objectifs contraignants nationaux poursuivis sur la base de la directive 2009/28/CE ainsi que l'exécution d'une disposition de droit européen en matière d'environnement en sorte que la limitation des effets de l'annulation s'impose "par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement".

En ce qui concerne les décisions individuelles qui ont été prises sous l'empire de l'arrêté attaqué, en particulier quand elles accordent un permis d'environnement ou un permis unique, l'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué aura pour conséquence que leur légalité s'en trouvera affectée soit à l'occasion d'un recours en annulation, soit par le jeu de l'exception d'illégalité. Dans cette hypothèse, il en va ainsi même si un permis peut trouver également un fondement partiel dans les conditions générales ou se conforme partiellement à celles-ci.

Comme le souligne la partie adverse, le risque est aggravé par la circonstance que l'arrêté attaqué règle des situations continues.

Ceci étant, la première condition que pose l'arrêt de la Cour de justice du 28 juillet 2016 pour permettre le maintien des effets de l'acte attaqué est que la disposition du droit national attaquée constitue une mesure de transposition correcte du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement.

Selon la partie adverse, l'acte attaqué participe à la mise en œuvre de la directive 2009/28/CE puisqu'il contribue à la réalisation des objectifs de production des énergies renouvelables imposés par cette directive. Les parties requérantes soutiennent au contraire que l'on ne serait pas en présence d'une disposition qui transpose le droit de l'Union.

Il y a lieu d'observer que là où l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 28 février 2012 parle de transposition correcte d'une directive, l'arrêt du 28 juillet 2016 évoque plus largement la transposition correcte du droit de l'Union.

En l'espèce, l'arrêté attaqué vise dans son préambule la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 et rappelle que celle-ci impose aux États membres des objectifs contraignants et des mesures concernant l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Il ajoute qu'elle impose à la Belgique d'augmenter sa production d'énergie, produite à partir de sources renouvelables, à concurrence de 13 % de sa consommation finale en énergie en 2020.

En vertu de son article 1^{er}, la directive définit un cadre commun pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables; elle fixe des objectifs nationaux contraignants concernant la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie et la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie pour les transports.

Son article 3, § 1^{er}, dispose notamment ce qui suit :

- " Chaque État membre veille à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables, calculée conformément aux articles 5 à 11, dans sa consommation finale d'énergie en 2020 corresponde au minimum à son objectif national global en ce qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour l'année 2020, comme le prévoit le tableau figurant dans la partie A de l'annexe I, troisième colonne".

L'annexe I fixe cet objectif à 13 % pour la Belgique.

Par ailleurs, l'article 13, relatif aux "procédures administratives, réglementations et Codes", dispose, en son § 1^{er}, notamment comme suit :

- " 1. Les États membres veillent à ce que les règles nationales éventuelles relatives aux procédures d'autorisation, [...], qui s'appliquent aux installations de production et aux infrastructures connexes du réseau de transport et de distribution d'électricité, [...], soient proportionnées et nécessaires.

Les États membres prennent notamment les mesures appropriées pour veiller à ce que :

[...]

- d) les règles régissant l'autorisation, [...] soient objectives, transparentes et proportionnées, ne créent aucune discrimination entre les demandeurs et tiennent pleinement compte des spécificités de chaque technologie en matière d'énergie renouvelable;

[...]".

L'article 27 relatif à la transposition de la directive énonce que "sans préjudice de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive, le 5 décembre 2010 au plus tard".

Le préambule de l'arrêté attaqué signale que les obligations précitées de diminution des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation de la production des énergies issues de sources renouvelables, sont réparties entre les trois Régions et le fédéral et que le Gouvernement wallon s'est engagé, à travers sa déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014 à tendre à l'horizon 2020 à 20 % de la consommation finale d'énergie par des sources renouvelables.

Ledit préambule cite également la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de l'Union en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

Il ressort de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (T.F.U.E.) que la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens et que la décision est obligatoire dans tous ses éléments tandis qu'en vertu de l'article 291, § 1^{er}, du Traité, les États membres prennent "toutes les mesures nécessaires en droit interne pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union".

Les États ont ainsi l'obligation "de prendre, dans le cadre de (leur) ordre juridique national, toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le plein effet de la directive, conformément à l'objectif qu'elle poursuit".

Il ressort de ce qui précède que, non seulement l'arrêté attaqué assure l'exécution, la mise en œuvre de la directive pour atteindre les objectifs contraignants de celle-ci en matière de production d'énergie renouvelable, mais aussi, transpose l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, d) de ladite directive en adoptant des "règles régissant l'autorisation", qui sont notamment "objectives" et "transparentes" et "tiennent pleinement compte des spécificités" de l'énergie éolienne.

La première condition est dès lors remplie.

La deuxième condition tient à ce que l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition du droit national ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de la disposition du droit national attaquée.

La condition n'est pas contestée; une réfection rétroactive de l'arrêté attaqué se conçoit en effet difficilement.

Selon la troisième condition, il faut que l'annulation de la disposition de droit interne ait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement qui serait plus préjudiciable à celui-ci, en ce sens que cette annulation se traduirait par une protection moindre et irait ainsi à l'encontre même de l'objectif essentiel du droit de l'Union.

En l'espèce, l'annulation de l'acte attaqué entraînerait l'application sans restriction de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 contenant les conditions générales d'exploitation.

Comme cela ressort du contentieux qui s'est développé devant le Conseil d'État, ledit arrêté s'est avéré inadéquat notamment en ce qui concerne les mesures de bruit ou incomplet (effets stroboscopiques, sécurité, etc.) et, si les lacunes de cet arrêté ont pu être comblées par le biais de conditions particulières, aucune garantie de leur application dans tous les permis éoliens n'était assurée.

De même, de manière plus générale, l'application de l'arrêté du 4 juillet 2002 ne compense pas la disparition des conditions sectorielles qui constituent une transposition de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, d), de la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 et qui sont destinées à contribuer à la réalisation des objectifs de production d'énergie renouvelable imposées par la décision n° 406/2009 et par la directive précitée, laquelle énonce en premier lieu dans son préambule ce qui suit :

" La maîtrise de la consommation énergétique européenne et l'augmentation de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables constituent, avec les économies d'énergie et une efficacité énergétique accrue, des éléments importants du paquet de mesures requises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de se conformer au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, ainsi qu'aux autres engagements pris au niveau communautaire et international en vue d'une diminution des émissions des gaz à effet de serre au-delà de 2012. [...]"

L'annulation rétroactive de l'arrêté attaqué constitue un risque en ce qui concerne la réalisation dans les délais des objectifs qu'assigne la directive.

En vertu de la quatrième condition, un maintien exceptionnel des effets de la disposition du droit national attaquée ne peut couvrir que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée.

Le délai de trois ans que demande la partie adverse n'est pas contesté. Il paraît admissible compte tenu de l'obligation de recommencer *ab initio* la procédure d'évaluation des incidences.

De l'ensemble de ces éléments, il résulte la conviction qu'"aucun doute raisonnable n'existe quant à l'interprétation et à l'application des conditions qui ressortent de l'arrêt du 28 février 2012" (affaire C-41/11) et de l'arrêt du 28 juillet 2016 (C-379/15).

Par conséquent, en application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il y a lieu de maintenir définitivement les effets de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 pour une période de trois ans à dater de la notification du présent arrêt.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW, modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées est annulé.

Article 2.

Les effets de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014, précité, sont maintenus définitivement pour un délai de trois ans prenant cours à partir de la notification de l'arrêt.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse, à concurrence d'un quart chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 800 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le seize novembre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.