

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.981 du 28 juin 2018

A. 223.308/XIII-8128

En cause : **la Société anonyme E-NOS VENTS,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS et
Guillaume POSSOZ, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 22 septembre 2017, la société anonyme (S.A.) E-NOS VENTS demande l'annulation de "l'arrêté ministériel du 25 juillet 2017 refusant un permis unique visant à implanter et à exploiter un parc de quatre éoliennes d'une puissance totale maximale de 13,6 MW et une cabine de tête, démolir une habitation et changer d'affectation deux habitations sur les territoires des communes de Leuze-en-Hainaut et Beloeil".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé le 14 mars 2018, par une requête motivée, l'application des articles 35/1 et 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par une ordonnance du 3 avril 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 mai 2018 à 10 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Ivan-Serge BROUHNS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

1. Le 8 août 2016, la partie requérante introduit une demande de permis unique en vue de l'implantation et de l'exploitation d'un parc de quatre éoliennes d'une puissance totale maximale de 13,6 MW et d'une cabine de tête, de l'aménagement de chemins d'accès et d'aires de montage, la pose de câbles électriques, la démolition d'une habitation et le changement d'affectation de deux habitations sur le territoire des communes de Leuze-en-Hainaut et Beloeil.

2. Le 25 août 2016, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception de la demande de permis.

3. Une enquête publique est organisée sur les territoires des communes de Beloeil, de Leuze-en-Hainaut et de Peruwelz, du 11 octobre au 14 novembre 2016.

4. Le 31 janvier 2017, les fonctionnaires technique et délégué décident de proroger de 30 jours le délai dont ils disposent pour notifier leur décision.

5. Le 2 mars 2017, les fonctionnaires technique et délégué refusent le permis unique sollicité.

6. Le 22 mars 2017, la partie requérante introduit un recours devant le Gouvernement wallon, réceptionné le 24 mars 2017.

7. Le 2 juin 2017, les fonctionnaires technique et délégué décident de prolonger de 30 jours le délai dont ils disposent pour la transmission de leur rapport de synthèse.

8. Le 23 juin 2017, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'infirmier la décision des fonctionnaires technique et délégué du 2 mars 2017 et d'autoriser l'implantation et l'exploitation de l'établissement uniquement en ce qui concerne les éoliennes 1, 2 et 3, ainsi que les transformateurs correspondant et la cabine de tête.

9. Le 25 juillet 2017, le ministre refuse le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, notifié le 25 juillet 2017, et qui est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que l'article 127, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie est d'application; que, en conséquence, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué étaient l'autorité compétente pour connaître de la demande de permis unique en première instance;

Considérant que ce projet a fait l'objet d'une consultation du public avant l'introduction de la demande de permis, conformément aux articles D.29-5 et D.29-6 du Livre I^{er} du Code de l'environnement; que les fonctionnaires technique et délégué ont estimé que les communes suivantes étaient susceptibles d'être impactées par le projet :

- Leuze-en-Hainaut,
- Beloeil,
- Peruwelz;

Considérant qu'à l'issue de la réalisation de l'étude d'incidences, l'auteur de l'étude recommande la mise en œuvre de mesures compensatoires; que suite à ces recommandations, l'exploitant a conclu des contrats pour des parcelles situées sur le territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing, commune qui n'était pas reprise dans les communes susceptibles d'être concernées par le projet lors de l'organisation de la réunion d'information préalable;

Considérant qu'une enquête publique doit être réalisée sur le territoire des communes concernées par le projet; que s'il est vrai que les communes susceptibles d'être concernées sont désignées par les Fonctionnaires technique et délégué avant l'organisation de la réunion d'information préalable, il n'est pas interdit d'étendre le périmètre au regard de la demande qui est déposée;

Considérant en l'occurrence que l'autorité compétente sur recours estime qu'en application du décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en

matière d'environnement, une enquête publique aurait dû être organisée sur le territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing; que tel n'est pas le cas;

Considérant qu'en constatant ce défaut de procédure la veille de l'échéance ultime pour prendre sa décision, l'autorité compétente sur recours ne dispose plus du temps nécessaire pour corriger cette erreur;

Considérant dès lors que force est de constater que l'instruction de la demande est entachée d'un vice de procédure; qu'il est donc inutile de poursuivre l'instruction de la demande sur le fond".

IV. Débats succincts

L'auditeur-rapporteur a déposé un rapport en application de l'article 93 du règlement général de procédure et conclut que l'examen du moyen unique n'appelle que des débats succincts.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

a) La requête en annulation et le mémoire en réplique

Le moyen unique est pris de "la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.29-4, alinéa 2, du Code wallon de l'environnement, [de] l'article 95, § 7bis, du décret relatif au permis d'environnement et du devoir de minutie découlant du principe de bonne administration".

Dans une première branche, la partie requérante développe les éléments suivants :

- le législateur ayant laissé à la partie adverse, saisie d'un recours contre une décision relative à un permis unique de classe 1, un délai de 100 jours (ou, à tout le moins, 30 jours à compter de la réception du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué) pour statuer, il lui appartenait d'organiser elle-même, le cas échéant, une enquête publique dans ce délai;
- le gouvernement est tenu, dans le cadre de l'instruction d'un recours à l'encontre d'une décision relative à un permis unique, de corriger les éventuels vices de la procédure; partant, s'il considère que l'enquête publique n'a pas été réalisée conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, une nouvelle enquête publique doit être organisée en recours;
- dans ce cas, conformément à l'article 95, § 7bis, du décret relatif au permis d'environnement, les délais d'instruction du recours par le gouvernement sont

interrompus entre la date d'envoi d'un courrier aux communes concernées pour l'organisation d'une enquête publique et la réception des résultats de cette enquête publique (y compris le procès-verbal);

- si l'auteur de l'acte était d'avis qu'une enquête publique devait être organisée sur le territoire d'autres communes, il lui revenait d'organiser une telle enquête dans le cadre de l'instruction du recours porté devant lui; à défaut, l'acte attaqué viole l'article 95, § 7bis, du décret relatif au permis d'environnement;
- le motif invoqué constitue une motivation inadéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et traduit une élaboration bâclée de la décision attaquée.
- la possibilité, pour une autorité publique, d'organiser à tout moment une enquête publique est liée à l'obligation qui incombe à cette autorité de procéder à un examen complet et détaillé de chaque cas d'espèce ou, plus largement encore, de son obligation d'exercer effectivement, avec minutie, son pouvoir d'appréciation; l'acte attaqué est également irrégulier sous cet aspect.

Dans une seconde branche, elle soutient que les seules mesures compensatoires prévues ne nécessitent pas d'enquête publique. Elle développe les éléments suivants :

- il n'existe aucune disposition du Code de l'environnement qui imposait de plein droit à l'autorité saisie de la demande de permis d'organiser une enquête publique sur le territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing;
- en effet, la localisation des mesures compensatoires sur le territoire de cette commune, qui consistent dans "l'aménagement de 4 hectares de couvert nourricier et de tourbière enherbée", ne sont pas, en eux-mêmes, des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme ni des établissements soumis à permis d'environnement;
- partant, ces aménagements ne sont pas considérés, en droit wallon, comme susceptibles d'affecter l'environnement ou le bon aménagement des lieux et ne sauraient dès lors être considérés comme tels par la partie adverse, sauf à en exposer les motifs particuliers, *quod non* en l'espèce;
- en outre, les habitants de la commune de Frasnes-Lez-Anvaing, où sont localisées ces mesures de compensation, ne sauraient être affectés par le projet, puisque l'impact des éoliennes proprement dites est inexistant à leur égard;
- par ailleurs, le périmètre d'enquête publique retenu pour les territoires des communes de Leuze-en-Hainaut, Beloeil et Péruwelz est justifié par l'étude d'incidences sur l'environnement, qui confirme "l'absence d'impacts significatifs du projet sur les territoires des autres communes avoisinantes";
- l'acte attaqué s'écarte sans motif admissible de la pratique administrative qui limite le périmètre de l'enquête publique aux communes situées dans un rayon de trois kilomètres.

b) Le mémoire en réponse

La partie adverse ne développe pas d'arguments à l'encontre du moyen unique.

V.2. Examen

Sur la première branche

L'article 95, § 7bis, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tel que modifié par l'article 94, 3^o, du décret du 23 juin 2016, dispose comme suit :

" Lorsqu'une enquête publique est organisée, le cas échéant, en recours, les délais d'instruction du recours visés aux paragraphes 3 et 7 sont interrompus à la date d'envoi d'un courrier demandant l'organisation d'une enquête publique à la commune concernée. La procédure recommence, selon les modalités fixées au paragraphe 3, à la date de réception par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué des résultats de l'enquête publique, y compris le procès-verbal visé à l'article D.29-19 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement".

Le motif de l'acte attaqué pour justifier le rejet de la demande de permis, à savoir que l'autorité compétente sur recours ne disposait plus du temps nécessaire pour organiser une enquête publique sur le territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing, n'est pas justifié puisque la disposition précitée prévoit expressément que les délais pour statuer sont interrompus depuis "la date d'envoi d'un courrier demandant l'organisation d'une enquête publique à la commune concernée" jusqu'à "la date de réception par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué des résultats de l'enquête publique, y compris le procès-verbal visé à l'article D.29-19 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement".

Dès lors, il appartenait à l'autorité de recours, qui estimait une nouvelle enquête publique nécessaire, d'envoyer en ce sens un courrier à la commune de Frasnes-lez-Anvaing. L'autorité de recours dispose de cette possibilité jusqu'au dernier jour du délai qui lui est imparti pour statuer sur le recours.

Suite à l'envoi de ce courrier, l'autorité de recours retrouve un délai complet pour statuer : les délais prévus aux §§ 3 et 7 sont interrompus et ils courent à nouveau à dater du premier jour suivant la réception des résultats de l'enquête publique et du procès-verbal de clôture par les fonctionnaires technique et délégué.

Dans cette mesure, la première branche du moyen unique est fondée.

Sur la seconde branche

L'article D.29-4, alinéa 2, du Code de l'environnement dispose comme suit :

" Pour les projets de catégorie B et C, l'instance chargée d'apprécier le caractère complet de la demande détermine les communes, en ce compris la ou les communes auxquelles s'étend le projet, susceptibles d'être affectées par ledit projet et sur le territoire desquelles une enquête publique doit en conséquence être réalisée".

Il découle des termes de cette disposition que l'autorité chargée de déterminer le champ territorial de l'enquête publique est prioritairement l'instance tenue d'apprécier le caractère complet de la demande et non l'autorité de recours. Toutefois, en raison de l'effet dévolutif du recours administratif, il n'est pas exclu que cette dernière puisse rectifier ou refuser la position adoptée sur ce point par l'instance chargée d'apprécier le caractère complet de la demande. (C.E., n° 237.940 du 14 avril 2017, S.A. ELECTRABEL).

Si l'autorité de recours entend imposer un critère déterminant le champ territorial d'une enquête publique différent de celui qui a été adopté par l'instance chargée d'apprécier le caractère complet de la demande, ce nouveau critère doit être régulier, en ce compris quant à la manière dont il a été imposé.

L'adoption d'un nouveau critère ne peut en outre se réaliser que dans le respect, d'une part, des principes d'égalité et de non-discrimination et, d'autre part, du principe de sécurité juridique. Ainsi, si l'autorité demeure libre de modifier son point de vue, un changement de cap doit être soutenu par une motivation spécifique et pertinente justifiant, en l'espèce, la nécessité d'abandonner un critère jusqu'alors suivi dans des situations comparables (C.E., n° 237.940 du 14 avril 2017, S.A. ELECTRABEL).

En l'espèce, l'auteur de l'étude d'incidences relève ce qui suit :

" La réunion d'information préalable du public, comme prévue par le Code de l'environnement, s'est déroulée le 21 octobre 2013 [...].

Cette réunion d'information a été annoncée dans les communes d'enquête désignées par les fonctionnaires technique et délégué, à savoir : Leuze-en-Hainaut, Beloeil et Péruwelz. Les résultats de la présente étude d'incidences sur l'environnement confirment l'absence d'impacts significatifs potentiels du projet sur les territoires des autres communes environnantes" (p. 20).

L'acte attaqué justifie sa décision d'étendre l'enquête publique au territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing par la circonstance que l'étude d'incidences recommande de mettre en œuvre des mesures compensatoires (cette

étude parle de "mesures de compensation biologique" sur une superficie de 4 ha) et que, suite à ces recommandations, des contrats ont été conclus par le demandeur de permis pour des parcelles situées dans cette commune.

Si l'examen réalisé par l'étude d'incidences conclut à "l'absence d'impacts significatifs potentiels du projet" sur les territoires des communes autres que Leuze-en-Hainaut, Beloeil et Péruwelz, il n'en demeure pas moins que des mesures de compensation biologique sont prévues sur le territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing, de sorte que l'autorité de recours a pu considérer que cette commune était susceptible également d'être affectée par le projet, au sens de l'article D. 29-4, alinéa 2, précité. Par ailleurs, ces mesures compensatoires font partie du projet puisque leur mise en œuvre conditionnera l'octroi éventuel du permis. Enfin, lorsque l'auteur de l'étude d'incidences a déposé ses conclusions quant aux incidences du projet, il n'était pas informé des intentions du demandeur de permis d'implémenter ces mesures sur le territoire de Frasnes-lez-Anvaing.

Par les motifs de la décision attaquée, le ministre a suffisamment indiqué les raisons pour lesquelles il estimait que le champ territorial de l'enquête publique devait être étendu et celles-ci ne sont pas erronées.

La seconde branche du moyen unique n'est pas fondée.

Compte tenu du bien fondé de la première branche du moyen, les conclusions du rapport qui proposent l'annulation immédiate de l'acte attaqué peuvent être suivies.

VI. Injonction (articles 35/1 et 36 § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État)

VI.1. Demande de la partie requérante

La partie requérante demande qu'il soit fait application des articles 35/1 et 36 § 1^{er}, 1^{ère} phrase des lois coordonnées sur le Conseil d'État et que l'arrêt d'annulation précise ce qui suit :

- la décision à prendre "ne peut pas s'appuyer sur un motif visant à étendre l'enquête publique au territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing par la circonstance que l'étude d'incidences recommande d'y mettre en œuvre des mesures compensatoires";

- elle "ne peut s'appuyer sur le fait que la partie adverse ne disposait plus du temps nécessaire pour organiser une enquête publique sur le territoire de la commune de Frasnes-lez-Anvaing".

Elle demande également qu'il soit indiqué que la nouvelle décision à prendre par la partie adverse doit être prise dans le délai prévu à l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, à savoir le délai dont dispose l'autorité compétente sur recours à l'encontre d'un permis unique.

VI.2. Examen

Les articles 35/1 et 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont rédigés comme suit :

" Art. 35/1. À la demande d'une des parties au plus tard dans le dernier mémoire, la section du contentieux administratif précise, dans les motifs de son arrêt d'annulation, les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation.

Art. 36. § 1^{er}. Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation".

Seule la première branche étant jugée fondée, il n'y a pas lieu de faire droit à la première demande de la partie requérante.

Par ailleurs, compte tenu du motif d'annulation, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la partie requérante qu'il soit imposé à la partie adverse de prendre sa décision dans le délai prévu à l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999, précité, celui-ci pouvant précisément être interrompu le temps de l'éventuelle organisation de l'enquête publique sur le territoire de Frasnes-lez-Anvaing, en application de l'article 95, § 7bis, du même décret.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 25 juillet 2017 refusant un permis unique visant à implanter et à exploiter un parc de quatre éoliennes d'une puissance totale maximale de 13,6 MW et une cabine de tête, démolir une habitation et changer d'affectation deux habitations sur les territoires des communes de Leuze-en-Hainaut et Beloeil.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-huit juin deux mille dix- huit par :

Anne-Françoise BOLLY,
Vanessa WIAME,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Anne-Françoise BOLLY.