

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.194 du 22 octobre 2013

A. 208.694/XIII-6603

En cause : **VANDERBECQ** Hugues,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

**la Société anonyme
ELECTRABEL**,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 29 avril 2013 par Hugues VANDERBECQ qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 19 février 2013 accordant à la société anonyme (S.A.) ELECTRABEL, pour un terme de 20 ans, un permis unique visant à implanter et exploiter un parc de 3 éoliennes d'une puissance unitaire maximale de 3.400 kW et d'une hauteur maximale de 150 mètres, d'une cabine de tête et de transformateurs dans un établissement situé chaussée de la Résistance à Ecaussinnes/Marche-lez-Ecaussinnes;

Vu la requête introduite le 21 mai 2013 par laquelle la S.A. ELECTRABEL demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 août 2013 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 4 octobre 2013 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me G. WERQUIN, loco Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles du recours peuvent être résumés comme suit :

1. Le 30 mars 2012, la S.A. ELECTRABEL introduit une demande de permis unique ayant pour objet l'implantation et l'exploitation d'un parc de 3 éoliennes situé sur le territoire de la commune d'Ecaussinnes, chaussée de la Résistance.

La demande contient en annexe une étude d'incidences.

Ce projet éolien est situé sur un bien figurant en zone agricole au plan de secteur.

2. Par un courrier portant la date du 3 mai 2012, les fonctionnaires délégué et technique informent la S.A. ELECTRABEL que sa demande est complète et recevable.

3. Une enquête publique se déroule du 21 mai au 21 juin 2012; elle suscite le dépôt de sept réclamations.

4. En cours de procédure, les avis suivants sont rendus : Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.), le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD), la Radio télévision belge francophone (R.T.B.F.), le S.P.F. mobilité et transports, le ministère de la Défense, la direction de la géotechnique, l'office wallon des déchets (O.W.D.), la cellule "risques d'accidents majeurs" de la direction des risques industriels, géologiques et miniers, la commission royale des monuments, des sites et fouilles (C.R.M.S.F.), la cellule "bruit", le département de la nature et des forêts (D.N.F.), la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT), la direction des routes.

5. Par un courrier portant la date du 17 septembre 2012, les fonctionnaires délégué et technique informent la S.A. ELECTRABEL qu'en application de l'article 92, § 5, du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le délai de notification de leur décision est prolongé de 30 jours.

6. Le 18 octobre 2012, les fonctionnaires délégué et technique refusent de délivrer le permis sollicité.

7. La S.A. ELECTRABEL introduit un recours administratif reçu le 9 novembre 2012.

8. Le 20 décembre 2012, le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la Région wallonne propose au ministre d'accorder le permis sollicité.

9. Le 18 janvier 2013, les fonctionnaires délégué et technique transmettent au ministre un rapport de synthèse dans lequel ils proposent de délivrer le permis unique sollicité.

10. Par un arrêté du 19 février 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité décide de délivrer le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, par requête introduite le 21 mai 2013, la S.A. ELECTRABEL, bénéficiaire du permis attaqué, demande à intervenir dans la procédure; qu'il y a lieu d'accueillir la requête en intervention;

Considérant que la partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité du recours tenant à l'absence d'intérêt du requérant; qu'elle soutient que ce dernier "ne démontre pas être propriétaire et/ou être domicilié au n° 21 de la rue Lefort" et qu'il n'établit pas qu'il disposera d'une vue sur le projet;

Considérant que le requérant déclare être domicilié rue Lefort, 21, à Marche-lez-Ecaussinnes; que cette indication figurait déjà in tempore non suspecto dans la liste des personnes présentes lors de la réunion de consultation du 22 septembre 2011; que la partie intervenante n'avance aucun argument de nature à mettre en doute cette affirmation, de sorte qu'il est superflu d'exiger de la partie requérante la production d'un document établissant sa domiciliation;

Considérant que l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement a évalué la distance séparant la zone d'habitat de Marche-lez-Ecaussinnes du projet à 825 mètres; que l'habitation du requérant se situant à l'extrémité de la zone d'habitat de Marche-lez-Ecaussinnes, la distance qui le sépare de l'éolienne la plus proche peut être estimée approximativement à 825 mètres; que l'auteur de l'étude d'incidences indique que le projet sera perceptible depuis le village de Marche-lez-Ecaussinnes, principalement au niveau des habitations situées à l'ouest de la voie ferrée, ayant une vue dégagée vers le projet (rue Lefort, rue Emile Vandervelde et plus globalement le quartier Justice); qu'ainsi, l'étude d'incidences sur l'environnement établit que le requérant dispose d'une vue sur le site du projet; que cette vue sur le projet, fût-elle importante ou pas, modifie l'environnement du requérant et fonde à suffisance son intérêt au recours;

Considérant que le requérant prend notamment un deuxième moyen de la violation "des articles 5 et 6 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la violation des articles D.6, D.50, D.62 à D.74, R.53, R.57, R.72, R.81 et R.82 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, spécialement ses articles 19, 20, 24 et 30, ainsi que le tableau y annexé reprenant les valeurs limites générales du niveau d'évaluation du bruit particulier applicables à un établissement classé, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut et de l'insuffisance des motifs, et de l'excès de pouvoir";

que, dans une première branche, il soutient que l'étude d'incidences n'a pas correctement évalué l'effet sonore du projet étant donné que son auteur s'est basé, dès que le vent est supérieur à 5 mètres par seconde, sur les seuils recommandés par le Cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne, à savoir les normes hollandaises, et non uniquement sur les normes fixées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, précité;

que, dans une deuxième branche, le requérant, qui se réfère à l'arrêt DUMONT et autres, n° 222.592 du 21 février 2013 et à l'arrêt GATHOT et autres, n° 222.894 du 18 mars 2013, estime que l'acte entrepris viole les normes de bruit prescrites par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, précité, en édictant, au titre de conditions complémentaires, d'autres seuils - moins contraignants - pour des vitesses de vent supérieures à 5 mètres par seconde;

Considérant que la partie adverse répond principalement que l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 est en l'espèce inapplicable; qu'en effet, selon elle, les deux niveaux que sont les conditions de mesure, d'une part, et les valeurs limites à respecter, d'autre part, sont "consubstantiels", en ce sens qu'ils ne vont pas l'un sans l'autre : "comment respecter des valeurs limites dont il est par ailleurs affirmé qu'elles ne peuvent pas être mesurées" dès que le vent atteint une vitesse de 5 m/s ?; qu'ensuite, elle rappelle que la particularité des éoliennes tient précisément à ce qu'elles ont besoin de vent pour fonctionner; qu'enfin, elle soutient que l'application de l'arrêté du 4 juillet 2002 "rend manifestement impossible l'exploitation même des éoliennes puisque ces dernières ne se mettent en mouvement qu'à partir de 3 à 4 m/s et que leur puissance acoustique devient maximale pour des vitesses de vent supérieures à 8 à 10 m/s"; qu'elle estime qu'en pareil cas de figure, "l'exploitant est contraint au dilemme de l'illégalité ou un bridage de l'installation en rendant l'exploitation symbolique et en tout cas ne servant pas l'intérêt collectif à raison de la faible quantité énergétique produite"; qu'elle conclut que l'application de l'arrêté du 4 juillet 2002 devrait alors être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution, en raison de sa contrariété avec la liberté de commerce et d'industrie;

Considérant que la partie intervenante soutient aussi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 n'est pas, tel quel, applicable aux éoliennes s'agissant des normes de bruit qu'il contient; qu'elle insiste sur le caractère provisoire de l'autorité de chose jugée des arrêts cités par le requérant et ajoute que "si, par impossible, [le Conseil d'Etat] devait considérer que l'arrêté du 4 juillet 2002 précité trouve à s'appliquer en l'espèce et partant, devait prononcer l'annulation de l'acte attaqué, alors conviendrait-il de ne prononcer que l'annulation partielle de l'acte

attaqué et ce, dans la seule mesure où il impose des prescriptions particulières de bruit dérogeant aux conditions générales contenues dans l'arrêté du 4 juillet 2002";

Considérant que dans l'état actuel du droit wallon, la police des établissements classés est régie par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

Considérant que les conditions d'exploitation des établissements sont fixées par des conditions générales, sectorielles ou intégrales, qui ont valeur réglementaire, ou par des conditions particulières complémentaires (articles 4, 5 et 6 du décret du 11 mars 1999, précité); que les conditions générales s'appliquent à l'ensemble des installations et activités (article 5, § 1^{er}); que les conditions sectorielles "s'appliquent aux installations et activités d'un secteur économique, territorial ou dans lequel un risque particulier apparaît ou peut apparaître" (article 5, § 2); que, quant aux conditions particulières complémentaires, elles ne peuvent être moins sévères que les conditions générales et sectorielles, sauf dans les cas et limites arrêtés par lesdites conditions (article 6);

Considérant que les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement sont énoncées dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation; que l'article 24 de cet arrêté prévoit, en ce qui concerne le bruit généré par les établissements, que les valeurs limites du niveau d'évaluation du bruit particulier dépendent de la zone d'immission dans laquelle les mesures sont effectuées et sont reprises au tableau 1 figurant en annexe de l'arrêté; que ce tableau mentionne, pour la nuit (22 h - 6 h), 40 dB(A) comme valeur limite en zones d'habitat et d'habitat à caractère rural ainsi qu'en zones agricole et forestière; que, par ailleurs, l'article 30 du même arrêté prévoit que "les mesures ne peuvent être réalisées en cas de précipitations ou lorsque la vitesse du vent dépasse 5 m/s"; qu'enfin, l'article 23 dispose que "les conditions particulières peuvent prévoir des dépassements de valeurs limites lors de situations exceptionnelles spécifiées";

Considérant que ces conditions générales relatives au bruit s'appliquent "à l'ensemble des installations et activités" (article 5, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999), sans faire de distinction selon que les installations sont tributaires ou non du vent pour leur fonctionnement; qu'elles s'appliquent donc également aux installations que constituent les éoliennes; qu'à cet égard, il convient d'opérer une distinction entre les valeurs limites autorisées, d'une part, et les conditions de mesurage de celles-ci, d'autre part; qu'en effet, si, dans l'arrêté du 4 juillet 2002, la vitesse du vent est prise en considération pour l'accomplissement de mesures - celles-ci ne pouvant se faire lorsque la vitesse du vent est supérieure à 5 m/s -, en ce

qui concerne les valeurs limites générales, l'article 24 de cet arrêté et les tableaux y annexés font référence "à la zone d'immission dans laquelle les mesures sont effectuées" sans toutefois préciser que les limites fixées ne s'appliquent pas lorsque la vitesse du vent est supérieure à 5 m/s;

Considérant qu'il n'existe pas de conditions sectorielles applicables aux éoliennes; qu'en effet, le "Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne" approuvé par le Gouvernement wallon le 18 juillet 2002 - qui préconise l'application des limites de bruit hollandaises lorsque la vitesse du vent est supérieure à 5 m/s - précise que "le présent document n'a d'autre statut que celui de donner les orientations stratégiques du Gouvernement wallon en matière de développement de projets éoliens" et qu' "il est dénué de toute valeur réglementaire, sauf en ce qu'il décrit le droit positif ou en voie d'adoption"; qu'à cet égard, on fera observer que la description du droit positif ne peut, comme telle, avoir une valeur réglementaire, et que la description du droit "en voie d'adoption" ne peut en avoir davantage; qu'en tout état de cause, s'il avait une valeur réglementaire, ledit document devrait être écarté par application de l'article 159 de la Constitution en raison de son illégalité tenant au fait qu'il n'a pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat conformément à l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; qu'en outre, il n'a pas été publié au Moniteur belge;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué fixe des conditions complémentaires qui autorisent des niveaux de bruits supérieurs à celui que fixe le tableau 1 de l'annexe de l'arrêté du 4 juillet 2002 pour des vitesses de vents supérieures à 5 m/s (dispositif, article 5.13);

Considérant que, toutefois, pour pouvoir prescrire des dépassements de valeurs limites, l'autorité compétente doit satisfaire à l'article 23 de l'arrêté du 4 juillet 2002, c'est-à-dire spécifier les situations exceptionnelles dans lesquelles les dépassements seront autorisés; que, comme déjà le cadre de référence de 2002 l'exposait, de même que l'étude d'incidences (point VI.4.2.2.1.), les éoliennes sont tributaires du vent et sont pleinement opérationnelles à des vitesses qui peuvent générer un bruit supérieur, la nuit, à 40 dB(A); qu'il s'ensuit qu'en raison de la nature-même des éoliennes, il ne s'agit pas de "situations exceptionnelles spécifiées" et que, dès lors, l'article 23 de l'arrêté du 4 juillet 2002 ne permet pas d'autoriser, par des conditions particulières, des dépassements des limites de bruit fixées par les conditions générales;

Considérant que, partant, l'acte attaqué est illégal en tant qu'il fixe des limites de bruit différentes de celles qui sont déterminées par l'arrêté du 4 juillet 2002 lorsque la vitesse du vent dépasse 5 mètres par seconde; que, de son

côté, l'étude d'incidences est incomplète en ce qu'elle se contente d'examiner le projet au regard des seules normes hollandaises lorsque la vitesse du vent dépasse 5 mètres par seconde;

Considérant que les arguments présentés par les parties adverse et intervenante ne permettent pas d'invalidier le raisonnement juridique tenu ci-dessus et qui a déjà été développé dans les arrêts n° 222.592 du 21 février 2013, DUMONT et autres, n° 222.894 du 18 mars 2013, GATOT et autres, n° 223.202 du 17 avril 2013, VALLI et autres, n° 224.363 du 12 juillet 2003, VILLE DE BEAUMONT, n° 224.640 du 13 septembre 2013, VILLE DU ROEULX, et n° 224.920 du 1^{er} octobre 2013, COMMUNE DE LA BRUYERE;

Considérant, quant à l'argument de la partie adverse selon lequel l'interprétation retenue constituerait une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce et d'industrie telle que consacrée par le décret dit "d'Allarde" des 2 et 17 mars 1791, il convient de rappeler que cette liberté n'est pas absolue et que des restrictions peuvent y être apportées, pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé;

Considérant que la disproportion alléguée, à la supposer établie, trouve sa source dans la carence de la partie adverse à établir une réglementation spécifique en la matière, alors que, déjà en 2002, il était relevé par le Gouvernement wallon, dans le "Cadre de référence" susmentionné, la difficulté pratique d'appliquer l'arrêté du 4 juillet 2002 précité aux éoliennes et qu'il était alors préconisé de développer la législation en la matière;

Considérant qu'il y a lieu de rappeler que l'article 4 du décret du 11 mars 1999 précité dispose que "le Gouvernement arrête les conditions générales, sectorielles ou intégrales en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 2" et qu'"elles ont valeur réglementaire"; que les objectifs visés à l'article 2 sont principalement d'"assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation"; qu'en son alinéa 2, l'article 2 précise que le décret vise notamment "à contribuer à la gestion rationnelle, entre autres, de l'énergie"; qu'il ressort ainsi de l'article 4, précité, combiné avec l'article 2, précité, que, si le gouvernement estime que les conditions générales, étant applicables, ne sont pas adaptées à l'exploitation des éoliennes, il a alors l'obligation d'arrêter des conditions sectorielles pour l'exploitation de cette catégorie d'établissements, aptes à atteindre les objectifs visés audit article 2;

Considérant que, quant à la demande d'annulation partielle formulée par la partie intervenante, elle ne peut être accueillie, d'une part, parce que le permis unique attaqué constitue un ensemble indissociable, et d'autre part, en raison du fait qu'une annulation partielle n'aurait pas pour effet de remédier au grief relatif à l'incomplétude de l'étude d'incidences;

Considérant que le deuxième moyen est fondé en ses première et deuxième branches;

Considérant que les conclusions du premier auditeur rapporteur proposant l'annulation immédiate de l'acte attaqué peuvent dès lors être suivies; qu'il s'ensuit que la demande de suspension devient sans objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.A. ELECTRABEL est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 19 février 2013 accordant à la S.A. ELECTRABEL, pour un terme de 20 ans, un permis unique visant à implanter et exploiter un parc de 3 éoliennes d'une puissance unitaire maximale de 3.400 kW et d'une hauteur maximale de 150 mètres, d'une cabine de tête et de transformateurs dans un établissement situé chaussée de la Résistance à Ecaussinnes/Marche-lez-Ecaussinnes.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

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

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.