

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.870 du 17 décembre 2013

A. 210.212/XIII-6746

En cause : **L'Etat belge**, représenté par
le Ministre de la Défense,
ayant élu domicile chez
Me Michèle BELMESSIERI, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

**la Société en commandite par actions
à finalité sociale "VENTS D'HOUYET"**,
ayant élu domicile chez
Mes Guy BLOCK et
Alexandre Fraikin, avocats,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 16 septembre 2013 par l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Défense, en ce qu'il demande la suspension de l'exécution de la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la mobilité de la Région wallonne du 18 juillet 2013 accordant un permis unique à la société en commandite par actions (S.C.A.) à finalité sociale VENTS D'HOUYET pour l'implantation et l'exploitation de trois éoliennes, moyennant le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur et des conditions d'exploitation précisées dans l'arrêté, et refusant l'implantation et l'exploitation de trois autres éoliennes;

Vu la requête introduite le 7 octobre 2013 par laquelle la S.C.A. à finalité sociale VENTS D'HOUYET, 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. DONNAY, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 novembre 2013 fixant l'affaire à l'audience du 11 décembre 2013 à 10 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. BELMESSIERI, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Mes G. BLOCK et A. FRAIKIN, avocats, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Le 1^{er} juin 2012, l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) VENTS D'HOUYET, ayant depuis lors pris la forme d'une société en commandite par actions à finalité sociale, introduit une demande de permis unique ayant pour objet principal l'implantation et l'exploitation d'un parc de 6 éoliennes situé sur le territoire de la commune d'Houyet.

Le projet litigieux, qui a fait l'objet d'une étude d'incidences, tend à étendre le parc éolien de Mesnil-Saint-Blaise existant qui est couvert par un permis unique délivré le 23 mars 2009. Cette autorisation portait sur 4 éoliennes, dont deux ont été construites à ce jour.

Les six éoliennes en projet sont réparties en deux "cluster" : le cluster Mesnil-Saint-Blaise (éoliennes n° 1, 5 et 6), situé environ à 16 kilomètres du radar de Florennes, et le cluster Hulsonniaux (éoliennes n° 7, 8, 9). L'éolienne n° 1 en projet "(la plus à l'ouest dans le dossier) consiste en un déplacement d'une quarantaine de mètres d'un mât dont le permis a été accordé en 2009".

Préalablement à l'introduction de sa demande d'extension, la demanderesse avait sollicité, s'agissant de l'ajout des éoliennes n° 5 et 6, l'opinion du S.P.F. Mobilité et Transports, lequel avait donné, le 1^{er} avril 2011, un avis favorable conditionnel.

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

2. Par un courrier du 25 juin 2012, les fonctionnaires délégué et technique informent la demanderesse de permis que sa demande est incomplète.

3. Le 9 août 2012, la demanderesse de permis procède à un dépôt complémentaire.

4. Par un courrier du 29 août 2012, les fonctionnaires délégué et technique informent la demanderesse de permis que sa demande est complète et recevable.

5. Du 4 septembre au 11 octobre 2012, une enquête publique se tient sur le territoire des communes de Beauraing, de Dinant et d'Houyet; elle suscite le dépôt de nombreuses réclamations.

6. En cours de procédure, de nombreuses instances sont consultées. Ainsi en est-il notamment de la cellule bruit du service public de Wallonie (S.P.W.), de la direction des routes de Namur, de l'institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.), de la commission royale des monuments, sites et fouilles (C.R.M.S.F.), de la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT), du département de la nature et des forêts (D.N.F.) du S.P.W. et du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD).

7. Parmi ces nombreux avis, on épingle en particulier celui, défavorable, émis par le S.P.F. Mobilité et Transports le 19 novembre 2012. Cet avis prend lui-même appui sur un avis partiellement défavorable de BELGOCONTROL et sur un avis provisoire défavorable de la Défense. L'avis de la Défense, rendu le 16 octobre 2012, est joint à l'avis global du S.P.F. Mobilité et Transports; il contient notamment le passage suivant :

- " De plus, toutes les éoliennes se situant dans une zone d'intérêt aéronautique autour du radar de Florennes, l'implantation de ces dernières exige en outre un simple engineering assessment afin de déterminer leur impact sur le fonctionnement du radar concerné. Dans le cas contraire, notre avis doit être considéré comme défavorable.

Le demandeur doit introduire une nouvelle demande avec l'étude requise. Nous lui fournirons les données nécessaires au sujet du radar de Beauvechain quand il aura souscrit aux conditions d'utilisation de la «detail radar file».

Cependant, la Défense veut attirer l'attention sur le fait qu'elle ne peut accepter aucune détérioration des prestations de ce radar afin de ne pas compromettre la sécurité aérienne. Une expérience récente a démontré qu'un parc d'éoliennes aura toujours un impact négatif sur les prestations de ce radar. C'est pourquoi un simple engineering assessment ne sera envisagé que si le demandeur peut démontrer qu'il n'y aura pas d'impact sur le système radar de Florennes".

La référence au radar de Beauvechain est une erreur matérielle, seul le radar de Florennes étant concerné par le projet litigieux.

8. Par un courrier du 27 décembre 2012, les fonctionnaires délégué et technique informent la demanderesse de permis 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.

9. Le 14 février 2013, les fonctionnaires délégué et technique refusent de délivrer le permis sollicité.

10. Par un courrier du 7 mars 2013, la demanderesse de permis introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision.

11. Les 7 et 25 mars 2013, elle procède au dépôt de pièces complémentaires parmi lesquelles figure le Simple Engineering Assessment dont la réalisation avait été sollicitée par le ministère de la Défense.

12. A la lumière de ces documents, le D.N.F., la cellule bruit et le S.P.F. Mobilité et Transports donnent chacun un avis complémentaire.

L'avis du S.P.F. Mobilité et Transports du 15 mai 2013 est défavorable au projet et prend à nouveau appui sur un avis défavorable émis, le 15 mai 2013, par la Défense dont la teneur est la suivante : "Vu l'impact identifié sur l'image du radar de Florennes, nous sommes au regret de vous annoncer que la Défense émet un avis négatif concernant le dossier en objet".

13. Par un courrier du 17 mai 2013, les fonctionnaires délégué et technique informent le Ministre qu'en application de l'article 95, § 4, du décret wallon

du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le délai de transmission du rapport de synthèse sur recours est prolongé de 30 jours.

14. Le 17 juin 2013, les fonctionnaires délégué et technique transmettent au Ministre un rapport de synthèse dans lequel ils proposent de refuser le permis unique sollicité.

15. Par un arrêté du 18 juillet 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité décide d'accorder partiellement le permis unique en autorisant l'implantation et l'exploitation des éoliennes 1, 5 et 6 (cluster Mesnil-Saint-Blaise) et en refusant celles du cluster Hulsonniaux. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé notamment par les considérants suivants :

" Considérant que, pour les autres aspects du dossier, le demandeur a introduit le présent recours afin de tendre à la réformation de la décision de refus; que pour ce faire, il a fourni un «Simple Engineering Assessment» réalisé par le bureau d'études néerlandais TNO et demandé par la Défense afin de pouvoir se prononcer sur un éventuel impact des éoliennes projetés vis-à-vis du radar de Florennes; que de surplus, il a fourni par courrier séparé des impressions d'écran réalisées par un opérateur radar du 2^{ème} Wing tactique de Florennes;

Considérant que ces différentes pièces (ainsi que le recours et ses motivations spécifiques) ont été jointes à la demande d'avis faite à la direction générale du transport aérien lors de l'instruction du recours; que cette demande a été envoyée en 3 exemplaires afin d'être certain que la D.G.T.A. la répercute bien complètement à BELGOCONTROL et à la Défense;

Considérant qu'il y a lieu, à ce stade, de noter que le demandeur conteste la demande même du «Simple Engineering Assessment» par la Défense, qu'il juge injustifiée; que d'autre part, il reproche un revirement de cette dernière qui «viole le principe du respect de la confiance légitime»; qu'il justifie cette allégation comme suit :

« L'avis est contradictoire avec un avis rendu le 1^{er} avril 2011, positif rendu par le S.P.F. Mobilité et Transport sur la base de l'avis favorable de la Défense et de BELGOCONTROL pour les éoliennes n° 5 et 6 (annexe 7).

Or, cet avis ne pouvait être modifié "qu'en fonction de l'état de l'environnement dans lequel est prévu le projet lors d'une éventuelle demande officielle", et un changement de politique ne peut pas être considéré comme une modification de "l'état de l'environnement".

Un tel changement de politique ne permet donc pas de justifier un revirement qui porte atteinte au principe du respect de la confiance légitime»;

Considérant que d'une façon générale, il y a lieu de rappeler à propos de ce qui précède, qu'un avis préalable rendu par une autorité ou une instance lors d'une procédure de demande de permis ne constitue pas un engagement ferme et définitif de la part de ladite autorité ou instance, de surcroît lorsque cette autorité a émis les réserves d'usage, comme c'est le cas en l'espèce;

Considérant qu'un «Simple Engineering Assessment», réalisé par le bureau TNO a été réalisé, qu'un rapport (TNO, 14/03/2013) a été fourni à l'administration lors de l'instruction sur recours; que celle-ci affirme que les éoliennes de ce groupement sont situées entre 15,8 et 17,8 km du radar de Florennes;

Considérant que le Simple Assessment conclut que les éoliennes ne peuvent créer de fausses alertes; que s'il y a un impact, celui-ci est jugé «insignifiant»;

Considérant que, dans son second avis, la Défense ne fait pas mention des conclusions de ce rapport, qu'elle n'apporte aucune observation, que la Défense ne développe aucune motivation la conduisant au refus des éoliennes;

Considérant que le groupement des 3 éoliennes à Mesnil s'imbrique complètement dans le parc autorisé et partiellement construit;

Considérant en outre qu'un software spécialisé, tel que développé à Klein Brogel, permet d'atténuer sensiblement les échos des éoliennes;

Considérant, par ailleurs, que BELGOCONTROL n'a plus manifesté de réserves par rapport à ce projet, conformément à un courrier envoyé au demandeur en date du 21 février 2013 (joint en annexe 4 du recours) rédigé comme suit :

« Suite à votre mail du 20/02/2013 suite à la réunion avec le service Flight Procedure et suite aux nombreux parcs éoliens, BELGOCONTROL a recalculé et adapté son Minimum Sector Altitude en fonction de tous les obstacles dans cette zone.

Suite à ce changement, je peux dès lors vous confirmer que BELGOCONTROL émet un avis positif concernant l'implantation de ces 6 éoliennes d'une hauteur de 150 m dans cette zone. [...]»;

Considérant que les 3 éoliennes de la demande situées à proximité du parc existant autorisé et partiellement construit peuvent être autorisées";

Considérant que, par requête introduite le 7 octobre 2013, la S.C.A. à finalité sociale VENTS D'HOUYET demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de "la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et en particulier du principe de préparation avec soin des décisions administratives (zorgvuldigheid), du principe général selon lequel toute décision administrative doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit, du vice et de la contradiction des motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation"; que la partie requérante reproche à la motivation de l'acte attaqué de ne pas reposer sur des motifs clairs, précis et concordants; qu'elle estime que ceux-ci ne permettent pas de comprendre pourquoi son auteur s'est départi de l'avis défavorable du ministère de la Défense et du rapport négatif des fonctionnaires technique et délégué justifiés par l'influence du projet en cause sur le bon fonctionnement du radar de Florennes; qu'elle indique avoir rendu trois avis défavorables dont deux présentaient un caractère provisoire dans l'attente du dépôt, par la demanderesse de permis, d'un "simple engineering assessment"; qu'elle soutient que le bureau d'études TNO devait essentiellement fournir des données techniques objectives quant à l'impact des éoliennes sur le radar et non interpréter ces résultats, ce qui, selon elle, relevait de sa propre appréciation; qu'elle justifie le caractère défavorable de son avis en indiquant qu'elle "ne voulait pas que les prestations de son

radar soient davantage détériorées par des éoliennes supplémentaires" et expose que "l'impact négatif sur le fonctionnement du radar s'accroît avec chaque éolienne supplémentaire construite, en sorte [qu'elle] peut parfaitement considérer que les effets négatifs de quatre éoliennes sur l'image du radar sont tolérables, mais qu'il n'en va pas de même pour toute éolienne supplémentaire"; qu'elle conteste à cet égard la conclusion à laquelle aboutit l'auteur de l'étude en faisant valoir que "le rapport TNO indique que les neuf éoliennes peuvent donner lieu à une alarme tous les 1,2 à 1,9 scans et que 0,8 à 0,5 plots additionnels par scan peuvent en résulter" et que "si un scan est réalisé tous les 4 secondes, une apparition de 0,8 à 0,5 plots additionnels par scan est énorme en termes de sécurité aérienne"; qu'elle considère encore qu'est contradictoire avec l'affirmation suivant laquelle le projet litigieux aurait un impact insignifiant sur le radar, le considérant de l'acte entrepris indiquant qu'un software spécialisé, tel que développé à Klein Brogel, permet d'atténuer sensiblement les échos des éoliennes et ajoute qu'en outre, "en ce que ce considérant fait référence à une installation purement hypothétique d'un logiciel sur le radar de Florennes, il ne justifie pas pourquoi la partie adverse s'est départie de l'avis de la partie requérante qui, elle, a tenu compte des caractéristiques réelles du radar de Florennes"; que, par ailleurs, elle conteste l'appréciation portée dans l'acte attaqué selon laquelle elle n'aurait, dans son avis, développé aucune motivation qui conduirait au refus du permis unique; qu'elle précise, à ce propos, qu'elle a eu égard à l'étude TNO en se référant à l'impact "identifié" sur l'image du radar de Florennes et que son avis du 15 mai 2013 doit être lu en combinaison avec ses deux avis précédents dans lesquels elle avait souligné que des détériorations des prestations du radar ont pour conséquence de compromettre la sécurité aérienne; qu'elle fait encore valoir que le constat fait dans la décision querellée, suivant lequel le projet s'imbrique complètement dans le parc déjà autorisé, n'est pas pertinent lorsqu'il s'agit d'apprécier l'impact d'un projet sur un radar dont le bon fonctionnement garantit la sécurité aérienne étant donné que "plus les éoliennes sont «condensées» et se situent en ligne horizontale face au radar, plus la zone d'ombre créée par celles-ci devient importante"; qu'enfin, elle soutient que la référence que l'acte entrepris fait à l'opinion de BELGOCONTROL est "sans aucune pertinence puisque cette entreprise publique autonome qui est certes responsable du maintien de la sécurité aérienne dans l'espace aérien belge qui lui incombe, ne l'est cependant pas pour le contrôle dans la zone dévolue à la base militaire de Florennes ni pour le fonctionnement du radar de cette base";

Considérant qu'un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption; que, cependant, lorsqu'au cours de l'instruction de la demande, des observations précises sont formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles

l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations; que cette obligation de motivation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés et que l'autorité compétente n'a pas l'obligation de réfuter toutes les réclamations et tous les avis recueillis lorsque la lecture de l'acte concerné permet de savoir pourquoi ces réclamations et ces avis n'ont pas été retenus;

Considérant que l'avis émis par la partie requérante, en l'espèce, n'est pas un avis conforme de sorte que l'autorité régionale pouvait s'en écarter, à condition de motiver adéquatement sa décision;

Considérant que la partie requérante conteste l'appréciation portée par le bureau d'études TNO quant à l'impact des éoliennes sur le radar de Florennes, qui conclut le "Simple Enginnering Assessment", effectué à la demande de la Défense; que celle-ci estime, en effet, sur la base des données techniques fournies par cette étude que l'impact sur son radar est à ce point négatif qu'il ne peut être toléré; que, cependant, tant dans sa requête qu'à l'audience, elle reste en défaut d'indiquer concrètement en quoi l'appréciation reprise par l'auteur de l'acte constituerait une erreur manifeste ni pourquoi un impact qualifié d'"insignifiant" par le bureau d'études techniques serait néanmoins de nature à porter atteinte à la sécurité aérienne; qu'elle se contente, dans sa requête, de reprendre le nombre de plots additionnels par scan provoqués par la présence des neufs éoliennes, tel qu'indiqué dans l'étude précitée, pour affirmer que celui-ci est énorme en termes de sécurité aérienne; que, ce faisant, elle perd de vue que seules trois éoliennes sont autorisées par le permis attaqué, dont l'une a déjà été autorisée par le permis précédent mais est déplacée d'une distance de trente mètres; qu'ainsi, seules six éoliennes, et non neuf, sont susceptibles de provoquer des plots additionnels sur le radar de la partie requérante;

Considérant que l'auteur de l'acte litigieux évoque soigneusement l'étude précitée, réalisée à la demande de la Défense, en précisant que celle-ci "conclut que les éoliennes ne peuvent créer de fausses alertes; que s'il y a un impact, celui-ci est jugé «insignifiant»"; qu'il confronte ensuite la conclusion de cette étude avec la dernière opinion de la Défense et constate que celle-ci "ne développe aucune motivation la conduisant au refus des éoliennes"; que ces motifs permettent de comprendre pourquoi son auteur s'est départi de l'opinion de la Défense (et de celle des fonctionnaires délégué et technique) sur cette problématique; qu'en effet, en présence d'une étude scientifique détaillée concluant que le projet litigieux aurait un impact insignifiant sur son radar, la Défense ne pouvait, sans davantage de précisions portant notamment sur une interprétation divergente des résultats de cette étude, se borner à affirmer, de manière péremptoire, l'impact du projet sur son activité pour maintenir sa position de manière convaincante; que, par ailleurs, les pièces déposées la veille de l'audience, à savoir des échanges de courriers électroniques, ne peuvent

que démontrer qu'une réunion a été organisée, au début du mois de juillet 2013, entre les représentants de la partie requérante et ceux de la partie adverse; qu'aucun procès-verbal de cette rencontre n'a été rédigé, de sorte qu'il n'est pas établi que des explications plus détaillées de la position de la Défense auraient été fournies à cette occasion à l'autorité délivrante; qu'en tout état de cause, si tel avait été le cas, on ne comprend pas pourquoi ces précisions ne sont pas apportées dans le cadre du présent recours;

Considérant que la motivation du permis est complétée par d'autres considérations; que le considérant qui mentionne l'existence d'un software permettant d'atténuer sensiblement les échos des éoliennes, s'il présente un caractère accessoire par rapport aux motifs qui précèdent, n'en est pas pour autant contradictoire avec ceux-ci dans la mesure où un impact insignifiant n'équivaut pas à une absence totale d'impact; que le motif qui se réfère à l'opinion de BELGOCONTROL est pertinent dans la mesure où il permet à l'auteur de l'acte de rendre compte de l'opinion de l'instance qui constitue la seconde composante de l'avis du S.P.F. Mobilité et Transports, l'opinion de la Défense étant la première; qu'enfin, le motif du permis qui indique que "le groupement des 3 éoliennes à Mesnil s'imbrique complètement dans le parc autorisé et partiellement construit" présente un intérêt non seulement au regard de l'aspect visuel et paysager du projet éolien mais également en ce qui concerne l'évaluation de l'impact de celui-ci sur le fonctionnement du radar militaire; qu'en effet, les résultats de l'étude menée par le bureau TNO quant à la "raised threshold region" et quant aux zones d'ombres examinées montrent que la localisation des trois éoliennes au sein du parc déjà autorisé aura pour effet de limiter les zones créées par ces nouvelles éoliennes;

Considérant qu'il résulte des éléments exposés ci-dessus que l'autorité wallonne a exercé son pouvoir d'appréciation, en tenant compte des différents documents en sa possession, sans commettre d'erreur manifeste; qu'elle a motivé sa décision de manière adéquate et suffisante; que, de même, aucun élément ne permet, au stade actuel de la procédure, de conclure à la violation du principe de minutie dans son chef;

Considérant qu'au terme de l'examen *prima facie* qui précède, le moyen unique n'est pas sérieux,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.C.A. à finalité sociale VENTS D'HOUYET est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le dix-sept décembre deux mille treize par :

M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

A.-Fr. BOLLY.