

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.847 du 29 mars 2017

A. 215.278/XIII-7260

En cause :

la Commune de Pont-à-Celles,

ayant élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

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

Partie intervenante :

la Société anonyme VENTIS,

ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mars 2015, la commune de Pont-à-Celles demande, d'une part, la suspension de l'exécution "de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du 13 janvier 2015, octroyant, sous conditions, à la S.A. VENTIS un permis unique visant à construire et exploiter un parc de 8 éoliennes, construire deux cabines de tête, créer des chemins d'accès en domaine privé, aménager des chemins existants et raccorder les éoliennes entre elles et aux cabines de tête, sur le territoire des communes de Courcelles et Pont-à-Celles" et d'autre part, son annulation.

II. Procédure

Par une requête introduite le 3 avril 2015, la société anonyme (S.A.) VENTIS demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Un arrêt n° 231.747 du 25 juin 2015 a accueilli la requête en intervention introduite par la S.A. VENTIS, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, l'urgence n'étant pas démontrée, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 22 juillet 2015 par la partie requérante.

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

Par une requête introduite, le 21 octobre 2016, la requérante sollicite une nouvelle fois la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Les notes d'observations ont été déposées.

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.

Par une ordonnance du 12 janvier 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 février 2017 à 10 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a fait son rapport.

M^e Marine WILMET, loco M^e Vincent LETELLIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Natacha DIERCKX, loco M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été résumés dans l'arrêt n° 231.747 du 25 juin 2015 comme suit :

- " 1. Le 28 février 2014, la S.A. VENTIS introduit une demande de permis unique en vue de la construction et de l'exploitation d'un parc de 8 éoliennes et de deux postes de livraison électrique, ainsi que la création de chemins d'accès et d'aires de maintenance autour des éoliennes et la réalisation d'un réseau électrique souterrain sur le territoire de la commune de Courcelles (7 éoliennes à Gouy-lez-Piéton) et de Pont-à-Celles (1 éolienne). Une étude d'incidences sur l'environnement (E.I.E.) est jointe à la demande.
2. Il est accusé réception de la demande le 31 mars 2014.
3. Une enquête publique est organisée, du 14 avril au 13 mai 2014, sur les territoires des communes de Les Bons Villers, Courcelles, Pont-à-Celles, Charleroi, Chapelle-lez-Herlaimont et Seneffe.
4. Au cours de l'instruction de la demande, les avis suivants sont donnés :
- le département de la ruralité et des cours d'eau : avis favorable;
 - la cellule bruit : avis favorable conditionnel;
 - l'intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques (IGRETEC) : avis favorable conditionnel;
 - la défense : avis favorable;
 - le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) : avis favorable sur l'opportunité environnementale du projet;
 - la province du Hainaut : avis favorable;
 - l'institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) : avis défavorable pour les éoliennes 3 et 5;
 - la S.A. ELIA : avis défavorable quant à la compatibilité de l'éolienne n° 8 avec ses installations situées à proximité;
 - le département de la nature et des forêts (D.N.F.) : avis favorable conditionnel;
 - la commission royale des monuments, sites et fouilles (C.R.S.M.F.) : avis favorable quant à l'implantation des éoliennes n°s 3, 6, 7 et 8; avis défavorable quant à l'implantation des éoliennes n°s 1, 2, 4 et 5;
 - la direction des routes de Charleroi : avis favorable conditionnel;
 - le service public fédéral (S.P.F.) mobilité et transports : avis défavorable;
 - BELGOCONTROL : avis négatif.
5. Le 18 août 2014, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis sollicité.
6. Le 5 septembre 2014, la S.A. VENTIS introduit un recours administratif.
7. Par un courrier du 25 septembre 2014, la S.A. ELIA estime que l'implantation de l'éolienne n° 8 est désormais compatible avec ses installations, «compte tenu des nouvelles règles applicables depuis le 01/07/2014».

Le 17 octobre 2014, l'I.B.P.T. émet un avis favorable.

Le 20 novembre 2014, BELGOCONTROL émet un avis favorable conditionnel, «l'installation et l'exploitation du parc éolien ne [pouvant] débuter qu'au moment où le radar actuel de Charleroi ne sera plus en opération».

8. Le 17 novembre 2014, les fonctionnaires technique et délégué décident de prolonger de 30 jours le délai de transmission de leur rapport à l'autorité compétente.

9. Le 22 décembre 2014, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse au Ministre.

10. Le 13 janvier 2015, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal décide d'octroyer, sous conditions, le permis unique sollicité par la S.A. VENTIS.

Il s'agit de l'acte attaqué".

IV. La procédure des débats succincts

L'auditeur-rapporteur estime que l'affaire peut être tranchée au terme de débats succincts. Il a déposé un rapport sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Il conclut que l'acte attaqué doit être annulé, la première branche du premier moyen étant fondée.

V. Premier moyen, première branche

V.1. Thèse des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation "de l'article 1^{er}, §§ 1^{er} et 2, du [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)], du point VII.4.c du schéma de développement de l'espace régional, de l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.1., D.2, D.50, D.62, D.66 et D.67, § 3, du Code de l'environnement - absence d'étude d'alternatives - caractère incomplet de l'étude d'incidences".

Dans une première branche, la requérante critique la justification donnée par l'auteur de l'étude d'incidences de se dispenser de l'obligation d'examiner des solutions de substitution à l'implantation envisagée. L'auteur de l'étude d'incidences estime ne pas pouvoir identifier d'alternatives de localisation raisonnablement envisageables par le demandeur et engendrant moins d'incidences sur l'environnement parce que les sites potentiellement exploitables, soit sont déjà occupés par des parcs éoliens existants, soit font l'objet d'autorisations en cours de

réalisation, soit font l'objet de projets concurrents à l'instruction. Ce faisant, l'auteur de l'étude se dispense de l'obligation d'examiner des solutions de substitution à l'implantation envisagée, d'esquisser ces alternatives dans l'étude d'incidences et de justifier son choix au regard des effets sur l'environnement.

Pourtant, "à l'inverse de ce que retient l'auteur de l'étude, la présence de parcs existants ou autorisés et l'existence d'autre projets dans un rayon de 15 km démontre que des alternatives devaient être examinées, comme l'extension des parcs existants ou autorisés ou l'implantation sur un des autres sites faisant l'objet d'un projet".

En outre, la carte n° 11 du dossier cartographique annexé à l'étude d'incidences relatives aux "sites éoliens potentiels" figure d'autres "sites alternatifs sans contraintes d'exclusion" et d'autres "sites alternatifs avec présence d'au moins une contrainte partielle" que ceux qui font l'objet de projets concurrents, en cours d'étude ou à l'instruction.

Au vu de cette carte, l'on ne comprend pas l'affirmation de l'auteur de l'étude d'incidences selon laquelle il ne percevait pas d'alternatives de localisation pouvant raisonnablement être envisagées.

La circonstance que le demandeur ne disposait pas des droits civils de réaliser un projet ailleurs ne pouvait - ne fût-ce qu'implicitement - justifier l'absence d'examen d'alternatives de localisation.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse reproduit les extraits de l'étude d'incidences qui concernent les alternatives de localisation et en donne le commentaire suivant :

" Contrairement à ce que considère la partie requérante, force est de constater que l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement a bien procédé à l'examen des solutions de substitution à l'implantation envisagée puisqu'il précise bien ne pas avoir pu en identifier.

L'auteur de l'étude d'incidences énumère les contraintes limitant le nombre de zones favorables à l'implantation d'éoliennes dans le périmètre d'étude considéré, à savoir une distance de 15 km autour du projet.

Il identifie également les principes majeurs du Cadre de référence, lesquels sont ici respectés par le projet à l'implantation envisagée :

- 1) le projet est situé à proximité de l'autoroute E42 et du poste de transformation;
- 2) le groupement des unités de production constitue un projet de taille importante comprenant 8 éoliennes.

A cet égard, l'auteur de l'étude précise qu'il est dès lors raisonnable de considérer comme sites alternatifs potentiels du projet ceux permettant également le respect de ces principes, ce qui n'est nullement le cas des sites éoliens potentiels situés dans le périmètre d'étude.

A la lecture de l'étude d'incidences, on comprend donc bien la raison pour laquelle son auteur a considéré que les sites éoliens potentiels existant dans ce périmètre ne peuvent être envisagés comme alternatives à l'implantation proposée, contrairement à ce qu'estime la partie requérante.

L'auteur de l'étude examine également l'alternative proposée par un riverain lors de la réunion d'information du public. Il estime que celle-ci, consistant en l'implantation des éoliennes au sein de la zone économique existante de Courcelles, n'est pas envisageable pour les raisons qu'il précise. On ne peut dès lors considérer, comme le fait la partie requérante, que l'analyse opérée par l'auteur de l'étude serait, sur ce point, sommaire, celle-ci faisant apparaître l'ensemble des éléments nécessaires à sa bonne compréhension.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il ne convient dès lors pas de considérer que l'étude serait muette sur les motifs déterminants du choix de l'implantation envisagée par rapport à d'autres.

L'étude d'incidences doit être considérée comme étant complète et, dès lors, la partie adverse a bien respecté le principe d'examen global consacré par le S.D.E.R. En tout état de cause, la partie adverse rappelle que le S.D.E.R. est un document qui a une simple valeur indicative (arrêt C.E., n° 224.805, WAELS et consorts, du 24 septembre 2013).

L'étude d'incidences sur l'environnement contient également une évaluation environnementale du projet, conformément à l'article D.66, § 1^{er}, du code de l'environnement. L'absence d'alternatives de localisation envisageables dans le périmètre d'étude considéré ne peut nullement conduire en l'espèce à une violation de la disposition précitée".

C. Le mémoire en intervention

Au regard de l'étude d'incidences et des contraintes dont son auteur a tenu compte, la présence de parcs éoliens existants, autorisés et en projet est un argument pertinent pour justifier le choix de l'implantation du projet litigieux. Il ne s'agit pas pour l'autorité d'exercer un choix d'opportunité sur la localisation du projet ici, là ou ailleurs. L'examen des alternatives est un exercice permettant en réalité de révéler les défauts et qualités du site choisi et qui fait l'objet de la demande. "Tout au long de l'exposé de son moyen, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle de l'auteur de l'étude d'incidences, suscitant des controverses technico-scientifiques que [le Conseil d'Etat] ne peut trancher. En l'espèce, l'autorité compétente a soigneusement examiné la question de la localisation de l'établissement litigieux en ces différents aspects et a pu prendre sa décision en pleine connaissance de cause, à la lumière du dossier, en ce compris l'étude d'incidences. La partie requérante n'invoque ni ne démontre d'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué".

D. Le mémoire en réplique

La carte n° 11 des sites éoliens potentiels dans un rayon de 15 km autour du projet mentionne la présence de "sites alternatifs sans contraintes d'exclusion" dans le périmètre d'étude, notamment entre Nivelles et Genappe et d'autres "sites alternatifs avec présence d'au moins une contrainte partielle", comme c'est le cas du site retenu, qui ne font pas l'objet de projets. Or, les parties adverse et intervenante ne répondent pas à l'argument fondé sur ce constat.

V.2. Examen

L'article D.67, § 3, alinéa 1^{er}, 4°, du Code de l'environnement est libellé comme suit :

" La notice d'évaluation des incidences ou l'étude d'incidences comportent au minimum les informations suivantes :

[...]

4° une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par l'auteur d'étude d'incidences ou par le demandeur et une indication des principales raisons du choix de ce dernier, eu égard aux effets sur l'environnement".

Les termes "esquisser" et "principales", figurant dans ces dispositions, indiquent que l'étude de ces autres localisations ne doit pas être aussi détaillée que l'étude de l'emplacement retenu dans la demande de permis, et qu'elle ne doit pas porter sur tous les sites envisageables. L'absence de toute étude de localisations alternatives constitue par contre une violation des dispositions précitées (C.E., 24 avril 2015, BELBOOM et autres, n° 230.972).

Toute lacune éventuelle d'une étude d'incidences sur l'environnement ne vicie pas irrémédiablement la décision prise ensuite. Il convient en effet de tenir compte de l'importance de cette lacune et de l'ensemble des éléments du dossier pour apprécier si l'autorité a pu statuer en parfaite connaissance de cause.

En l'espèce, l'acte attaqué se prononce comme suit sur la question des alternatives de localisation (page 62) :

" Considérant qu'il s'agit de l'implantation de 8 éoliennes qui ne pourraient à cet endroit s'implanter dans une zone capable sans être soumises à d'autres contraintes majeures;

Considérant que l'analyse des sites alternatifs effectuée dans le cadre de l'étude d'incidences a permis de montrer que le site retenu présentait nombre d'avantages, surtout vis-à-vis du respect du principe de regroupement des infrastructures que

préconise par ailleurs le cadre de Référence (2002 & 2013) dans ses recommandations".

L'étude d'incidences contient les analyses suivantes en ce qui concerne l'examen des solutions de substitution à l'implantation envisagée (pages 257 et 258) :

" 5.2.1 Identification et examen des alternatives de localisation
Le périmètre d'étude considéré est de 15 km autour du projet. Au sein de celui-ci, il apparaît de manière générale que les principales contraintes suivantes limitent le nombre de zones favorables à l'implantation d'éoliennes :

- les contraintes aériennes, tant civiles que militaires sont nombreuses;
- les contraintes liées à l'urbanisation et à la dispersion de l'habitat;
- la présence de parcs éoliens existants, autorisés et en projet.

Voir carte n° 11 : sites éoliens potentiels

Le projet objet de la présente étude respectant deux principes majeurs du Cadre de référence wallon, à savoir :

- 1/ le regroupement des infrastructures (proximité directe du projet avec l'autoroute E42 et du poste de transformation) et
- 2/ le groupement des unités de production (projet de taille importante avec huit éoliennes), il est raisonnable de considérer comme sites alternatifs potentiels du projet que ceux qui permettent également le respect de ces principes.

En définitive, sur base de la cartographie positive des zones favorables à l'implantation d'éoliennes et des critères du Cadre de référence, l'auteur d'étude n'identifie pas, en première approche et dans un rayon de 15 km autour du projet, d'alternatives de localisation pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur et engendrant moins d'incidences sur l'environnement que ce dernier".

La consultation de la carte n° 11 figurant les sites éoliens potentiels révèle qu'existent, dans le périmètre de 15 kilomètres retenu par l'auteur de l'étude d'incidences, plusieurs "sites alternatifs sans contraintes d'exclusion" et plusieurs "sites alternatifs avec présence d'au moins une contrainte partielle".

Pourtant, ces sites ne font l'objet d'aucun examen, même dans les grandes lignes, de la part de l'auteur de l'étude d'incidences, de sorte que, privé d'explications, mêmes sommaires, sur les raisons pour lesquelles ces sites n'engendreraient pas moins d'incidences sur l'environnement que celui proposé, l'auteur de l'acte attaqué n'a pu statuer en pleine connaissance de cause.

En outre, en affirmant, sans le démontrer, qu'il "n'identifie pas, en première approche et dans un rayon de 15 km autour du projet, d'alternatives de localisation pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur et engendrant moins d'incidences sur l'environnement que ce dernier", l'auteur de l'étude d'incidences n'explique pas pourquoi ces sites alternatifs ne répondraient pas aux conditions de "regroupement des infrastructures" (proximité directe avec une autoroute et un poste de transformation) et de "groupement des unités de

production", alors qu'aucune évidence ne vient incontestablement soutenir l'assertion.

Enfin, si "l'examen des alternatives est un exercice permettant en réalité de révéler les défauts et qualités du site choisi et qui fait l'objet de la demande", comme l'explique la partie intervenante, l'auteur de l'étude d'incidences ne s'est pas livré à cet exercice, même sommairement, de manière à permettre à l'autorité, après avoir comparé les sites potentiels avec le site choisi par le demandeur de permis, d'apprécier les qualités et les inconvénients de ce dernier sur le plan environnemental et de prendre sa décision en parfaite connaissance de cause.

La première branche du premier moyen est fondée en ce qu'elle est prise de la violation de l'article D.67, § 3, alinéa 1^{er}, 4°, du Code de l'environnement.

Au terme des débats succincts, le Conseil d'État partage les conclusions du rapport. Par application de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, il y a lieu de trancher définitivement cette affaire.

VI. Indemnité de procédure

Dans sa note de liquidation des dépens, la commune requérante postule une indemnité de procédure de 840 euros.

Selon l'article 67, § 2, alinéa 3, de l'arrêté du Régent "aucune majoration n'est due notamment si la section du contentieux administratif décide que le recours en annulation [...] n'appelle que des débats succincts". Le Conseil d'État décidant que le présent arrêté doit être annulé au terme des débats succincts, il y a lieu, dès lors, d'octroyer à la partie requérante une indemnité de procédure de 700 euros.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du 13 janvier 2015, octroyant, sous conditions, à la S.A. VENTIS un permis unique visant à construire et exploiter un parc de 8 éoliennes, sur le territoire des communes de Courcelles et Pont-à-Celles est annulé.

Article 2.

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

Article 3.

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

Les dépens liquidés à la somme de 550 euros sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 400 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 vingt-neuf mars deux mille dix-sept par :

Michel PÂQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Michel PÂQUES.