CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII[e] CHAMBRE

A R R Ê T

n[o] 240.271 du 21 décembre 2017

A. 220.587/XIII-7821

En cause : **la Société anonyme**
EDF LUMINUS,
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] Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 27 octobre 2016, la société anonyme (S.A.) EDF LUMINUS demande l'annulation de "l'arrêté ministériel du 23 août 2016 refusant un permis unique visant à implanter et à exploiter un parc de 3 éoliennes et une cabine de tête à 6183 Trazegnies/Courcelles, rue Marchand Père et Fils et rue du Gros Bec".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Luc DONNAY, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2017 à 09.30 heures.

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

M^e^ Sophie VAN KERCKHOVE, loco M^es^ Ivan-Serge BROUHNS et Guillaume POSSOZ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Natacha DIERCKX, loco M^e^ Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Luc DONNAY, 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 13 novembre 2015, la S.A. EDF LUMINUS introduit une demande de permis unique ayant pour objet principal la construction et l'exploitation de trois éoliennes d'une puissance totale maximale de 9,6 MW, l'aménagement d'une cabine de tête, de chemins d'accès et d'aires de montage, ainsi que la pose de câbles électriques sur le territoire de la commune de Courcelles, le long du ring R3 de Charleroi, à hauteur de la rue Marchand Père et Fils et de la rue du Gros Bec.

Situé en zone agricole au plan de secteur, le projet a fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement achevée le 23 octobre 2015.

2. Par un courrier portant la date du 3 décembre 2015, les fonctionnaires délégué et technique informent la demanderesse de permis que sa demande est complète et recevable.

3. En cours de procédure, de nombreuses instances sont consultées. Ainsi en est-il notamment de Belgocontrol qui, au mois de décembre 2015, donne un avis négatif en raison, d'une part, des effets négatifs du projet litigieux sur le radar TA-10 à Charleroi (clutters sur l'écran et grandes zones d'ombre derrière les éoliennes) et, d'autre part, de son impact sur "le PANS-OPS dans l'approche de la RWY07".

4. S'appuyant sur cet avis, le service public fédéral (S.P.F.) mobilité et transports émet, lui aussi, un avis défavorable le 9 mars 2016.

5. Le 29 avril 2016, les fonctionnaires délégué et technique refusent de délivrer le permis sollicité.

6. Le 19 mai 2016, la demanderesse de permis introduit un recours administratif (reçu le 20 mai 2016) à l'encontre de cette décision.

7. Belgocontrol réitère son avis défavorable le 29 juin 2016, (communiqué le 6 juillet 2016). Le contenu de cet avis, reproduit dans l'acte attaqué, est le suivant :

" Suite à votre lettre du 31/05/2016 sous référence REC.PU/16.040 13179, je vous informe que Belgocontrol réaffirme son avis initial négatif concernant l'implantation de ces éoliennes d'une hauteur de 150m.

L'étude effectuée par notre spécialiste PANS-OPS [Procedures for Air Navigation Services - Aircraft Operations] a montré que les éoliennes constitueraient un obstacle majeur dans la zone de protection secondaire de l'approche VOR vers la piste 07 de Charleroi, notamment entre le repère d'approche finale («final approach fix») et le point d'approche interrompue («missed approach point»).

Par conséquent, l'installation des éoliennes causerait une augmentation de la hauteur minimale de franchissement d'obstacles («obstacle clearance height») vers 590 pieds. Ceci aurait un impact inacceptable sur les opérations à l'aéroport de Charleroi : la disponibilité de l'aéroport en cas de visibilité réduite sera diminuée de manière significative et des approches interrompues seront fréquentes pendant l'usage de la procédure dans des conditions météorologiques moyennes.

Comme déjà indiqué dans notre avis initial, l'impact des éoliennes sur le radar actuel de Charleroi est aussi inacceptable à cause des effets majeurs sur l'image radar (encombrements et grandes zones d'ombre). Une étude de l'effet du projet sur le futur radar de Florennes n'est pas envisagée par Belgocontrol, puisque l'installation du nouveau radar ne changera pas l'effet inacceptable des éoliennes sur la procédure d'approche VOR 07 à Charleroi, comme expliqué ci-dessus, et que donc l'avis de Belgocontrol restera en tout cas négatif".

8. Le 15 juillet 2016, le S.P.F. mobilité et transports confirme son avis défavorable, en prenant de nouveau appui sur l'opinion de Belgocontrol.

9. Par un courrier du 28 juillet 2016, les fonctionnaires délégué et technique transmettent au ministre un rapport de synthèse sur recours dans lequel ils proposent à l'autorité compétente de confirmer la décision de refus entreprise.

10. Par un arrêté du 23 août 2016, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal refuse le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, dont les principaux motifs sont libellés comme suit :

" […]

Considérant que suite à l'examen du dossier de demande, de l'acte attaqué et du recours exercé, les avis des instances suivantes ont été sollicités :
- Belgocontrol,
- DGTA;

Considérant que le rapport de synthèse du 27 mai 2016 rédigé par les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours propose de refuser le permis unique sollicité;

Considérant que le projet se situe dans la zone CTR de l'aéroport de Charleroi;

Considérant que Belgocontrol a émis un avis défavorable en date du 08 décembre 2015 car l'évaluation initiale montre clairement que les éoliennes auront un impact sur le radar d'approche TA10 de Charleroi dans la situation actuelle; que Belgocontrol considère que la dégradation de l'image radar à cet endroit est inacceptable;

Considérant que l'avis de Belgocontrol a été demandé sur recours; que cet avis du 6 juillet 2016 est défavorable et rédigé comme suit : […]

Considérant dès lors que le projet ne peut être accepté puisqu'il n'est pas compatible avec la zone de protection secondaire de l'approche VOR vers la piste 07 de Charleroi;

Considérant, dans ces circonstances, qu'il serait vain de poursuivre plus avant l'analyse de la demande".

IV. Le moyen unique

IV.1. Thèse de la requérante

A. La requête

La partie requérante prend un moyen unique "de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration".

Elle reproche à l'auteur de l'arrêté attaqué d'avoir justifié celui-ci par référence à l'avis de Belgocontrol sans avoir pris la peine de répondre aux arguments figurant dans le recours administratif dirigé contre la décision de refus des fonctionnaires technique et délégué.

Elle reproduit le premier avis négatif de Belgocontrol, rappelle que la décision de refus adoptée en instance laissait entendre que le projet pourrait être acceptable lorsque le radar TA-10 de Charleroi ne serait plus en fonction, reproduit ensuite les arguments détaillés qu'elle avait pu faire valoir dans son recours administratif, notamment le fait que, dans un autre dossier relatif à une demande de la société VENTIS à Courcelles-Gouy, Belgocontrol a admis que l'impact sur le radar de Florennes était acceptable, alors que son projet est plus éloigné de l'aéroport

de Charleroi que celui qui a donné lieu à un avis favorable. Elle considère que l'acte entrepris n'y fait aucun écho, pas plus qu'il n'y répond.

Elle dénonce en particulier l'absence d'une étude PANS-OPS réalisée par un bureau externe, considérant que l'analyse du spécialiste PANS-OPS de Belgocontrol ne présente pas les garanties suffisantes, ainsi qu'elle l'avait déjà souligné dans son recours administratif. Elle critique aussi l'absence d'exposé des motifs de ne pas recourir à un bureau externe à Belgocontrol et de justification d'un traitement différent de son projet par rapport au projet de Courcelles-Gouy qui a donné lieu à un permis unique.

B. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante reproduit ses critiques.

C. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

" […] l'avis de Belgocontrol, sollicité sur recours et daté du 6 juillet 2016 [lire 29 juin 2016], présente d'importantes contradictions avec les observations soulevées par la partie requérante.

En particulier, contrairement à ce que prévoit la carte d'avril 2012 de Belgocontrol (annexe 2 du recours administratif de la requérante), aucune étude n'a été réalisée par un bureau externe, mais uniquement, selon l'avis du 6 juillet 2016, «par notre spécialiste PANS-OPS».

En d'autres termes, l'auteur de l'acte n'a nullement remis en cause l'absence d'étude «PANS-OPS» par un bureau externe et s'est rangé sans autre motivation derrière l'avis de Belgocontrol pour refuser le permis, ce qui aboutit à déléguer à Belgocontrol l'exercice de sa compétence et du pouvoir d'appréciation qui s'y attache.

L'absence de prise en compte des observations de la partie requérante et le refus concluant l'acte attaqué méritait, dès lors d'autant plus, une motivation spécifique.

De plus, en ce qui concerne l'impact du projet éolien sur la piste 07 de l'aéroport de Charleroi, la partie adverse n'explique pas en quoi les premiers constats de compatibilité relevés par les fonctionnaires technique et délégué devraient être remis en cause.

En d'autres termes, la partie requérante maintient sa critique initiale : la partie adverse ne motive pas adéquatement l'acte attaqué, notamment en ce qu'aucune réponse n'est apportée aux griefs soulevés à l'occasion du recours administratif porté devant elle.

En se contentant de limiter ses motifs à une phrase («le projet ne peut être accepté puisqu'il n'est pas compatible avec la zone de protection secondaire de l'approche VOR vers la piste 07 de Charleroi»), sans exposer (i) les motifs pour lesquels les observations soulevées par la partie requérante dans son recours ne sont pas suivies ni notamment (ii) les motifs pour lesquels un avis par un bureau externe à

Belgocontrol n'était pas nécessaire ni (iii) les différences avec le projet de Courcelles-Gouy qui justifieraient une décision différente que celle ayant donné lieu à l'octroi d'un permis unique pour ce projet, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate et viole, de ce fait, l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991".

IV.2. Examen

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, en ce compris à tous les arguments avancés par le recourant. Toutefois, 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. L'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés au cours de la procédure et l'autorité compétente n'a pas l'obligation de réfuter toutes les objections émises lorsque la lecture de l'acte concerné permet de savoir pourquoi ces différents points de vue n'ont pas été retenus.

En l'espèce, le premier avis de Belgocontrol, donné en décembre 2015, faisait état, d'une part, d'effets préjudiciables du projet litigieux sur le radar TA-10 à Charleroi et, d'autre part, de son impact négatif sur "le PANS-OPS dans l'approche de la RWY07".

Les motifs justifiant le refus adopté, le 29 avril 2016, par les fonctionnaires technique et délégué sont étrangers à ces questions, lesquelles ne sont abordées dans cet acte que pour signaler que, à terme, le radar TA-10 ne sera plus en fonction (remplacement par un nouveau radar situé à Florennes), de sorte que "le projet pourrait être acceptable pour Belgocontrol" à ce moment.

Dans son recours administratif dirigé contre cette décision, la demanderesse de permis s'efforce de réfuter un à un les arguments qui avaient conduit au refus (intégration paysagère, effet de mitage, effet de covisibilité et proximité avec les habitations). Dans un chapitre 4, intitulé "Observations", elle commente en outre l'opinion de Belgocontrol sur les deux questions soulevées dans cet avis.

S'agissant de l'effet du projet litigieux sur les radars, la demanderesse de permis indique qu'aucun impact sur le futur radar de Florennes n'est démontré et elle déplore qu'une analyse précise n'ait pas été effectuée sur ce point.

S'agissant de l'effet du projet litigieux sur les "PANS-OPS dans l'approche de la RWY07", elle regrette que l'avis de Belgocontrol évoque cet impact sans précision et sans justification. Toutefois, contrairement à ce que laisse entendre la partie requérante dans sa requête en annulation, le recours administratif ne sollicitait pas expressément la réalisation d'une étude par un bureau externe.

Le second avis de Belgocontrol, daté du 29 juin 2016, reçu le 6 juillet 2016, a été reproduit ci-dessus. Pour rappel, cette instance aborde les deux questions (i) et (ii).

(i) S'agissant de l'effet du projet litigieux sur les PANS-OPS dans l'approche de la RWY07, Belgocontrol indique, dans son second, avis que :

" L'étude effectuée par notre spécialiste PANS-OPS a montré que les éoliennes constitueraient un obstacle majeur dans la zone de protection secondaire de l'approche VOR vers la piste 07 de Charleroi, notamment entre le repère d'approche finale («final approach fix») et le point d'approche interrompue («missed approach point») [et que, p]ar conséquent, l'installation des éoliennes causerait une augmentation de la hauteur minimale de franchissement d'obstacles («obstacle clearance height») vers 590 pieds [, ce qui] aurait un impact inacceptable sur les opérations à l'aéroport de Charleroi : la disponibilité de l'aéroport en cas de visibilité réduite sera diminuée de manière significative et des approches interrompues seront fréquentes pendant l'usage de la procédure dans des conditions météorologiques moyennes".

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, Belgocontrol n'a pas méconnu la "carte d'avril 2012". Il ressort en effet de l'extrait de cette carte, cité dans le recours administratif de la partie requérante et reproduit dans la requête, que trois cas peuvent se présenter : l'impact des éoliennes est acceptable, l'impact des éoliennes n'est pas acceptable et le cas où "l'impact nécessite une étude approfondie par un bureau externe". Belgocontrol n'a exprimé aucun doute quant au caractère inacceptable du projet examiné sous l'angle des PANS-OPS. Il en résulte qu'aucune étude externe ne s'imposait de son point de vue et qu'aucune incohérence de sa part n'est établie.

L'autorité, qui a pris la peine de reproduire cet avis dans le corps de l'acte attaqué, a pu valablement inférer de la position de Belgocontrol que le projet n'était pas compatible avec la zone de protection secondaire de l'approche VOR vers la piste 07 de Charleroi.

Compte tenu des précisions apportées par ce second avis, la demanderesse de permis est en mesure de comprendre la position retenue par l'auteur de la décision entreprise.

Par ailleurs, le recours administratif dirigé contre le refus initial ne contenait aucun élément permettant de remettre en cause les conclusions du premier avis remis par Belgocontrol.

Dès lors que cette instance a, dans son second avis, apporté un certain nombre de précisions de nature à expliciter sa conclusion initiale quant à l'impact du projet sur l'approche VOR vers la piste 07 de Charleroi et qu'aucun élément n'est fourni qui permette de douter de leur exactitude, l'auteur de l'acte attaqué qui s'y rallie ne devait pas justifier l'acte attaqué au regard de "premiers constats de compatibilité relevés par les fonctionnaires technique et délégué". En reproduisant ce nouvel avis, l'acte attaqué contient des motifs suffisants et adéquats sur cette question.

Enfin, la partie requérante qui n'établit pas que l'appréciation de Belgocontrol ainsi justifiée est erronée, ne convainc pas non plus qu'en s'y référant l'auteur de l'acte attaqué n'a pas personnellement exercé sa compétence.

(ii) S'agissant de la seconde question soulevée par Belgocontrol, le recours administratif introduit par la demanderesse de permis ne remettait pas en cause l'impact du projet litigieux sur le radar TA-10 de Charleroi; celle-ci déplorait qu'aucune analyse des effets des éoliennes sur le futur radar de Florennes n'ait été effectuée.

Dans son second avis, Belgocontrol répond à cet argument qu'"une étude de l'effet du projet sur le futur radar de Florennes n'est pas envisagée par Belgocontrol, puisque l'installation du nouveau radar ne changera pas l'effet inacceptable des éoliennes sur la procédure d'approche VOR 07 à Charleroi, comme expliqué ci-dessus".

Dès lors qu'il est établi de manière suffisante qu'est dirimant l'impact négatif du projet litigieux dans la zone de protection secondaire de l'approche VOR vers la piste 07 de Charleroi, Belgocontrol a pu valablement estimer qu'une analyse plus approfondie des effets du projet sur un radar qui n'est pas encore en activité était superflue.

La lecture de l'acte entrepris, lequel reproduit le second avis de Belgocontrol, permet de comprendre pourquoi les arguments présentés par la demanderesse de permis dans son recours n'ont pas été retenus.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie requérante.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens fixés à la somme de 200 euros sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-et-un décembre deux mille dix-sept par :

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

Le Greffier, Le Président,

Vanessa WIAME. Simone GUFFENS.