

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.304 du 5 décembre 2019

A. 220.721/XIII-7837

En cause :

la Commune de Hamois,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard PAQUES et
Grégory WINAND, avocats,
chaussée de Marche 458
5101 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

la Société anonyme BELGIAN ECO ENERGY,
ayant élu domicile chez
M^e Benjamin REULIAUX, avocat,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 novembre 2016, la commune de Hamois demande l'annulation de l'arrêté du 12 septembre 2016 par lequel le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie à la société anonyme (S.A.) BELGIAN ECO ENERGY un permis unique pour la construction et l'exploitation d'une éolienne en extension du parc éolien de PolyOne dans un établissement situé à proximité du lieu-dit Lé Fontaine à Hamois.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 10 janvier 2017, la société anonyme BELGIAN ECO ENERGY a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

XIII - 7837 - 1/10

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 janvier 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin NIKIS, premier 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.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 14 mai 2019 par la partie adverse.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 novembre 2019 à 09.30 heures.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre-Yves MELOTTE, *loco* M^{es} Bernard PAQUES et Grégory WINAND, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte HENDRICKX, *loco* M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Benjamin WALPOT, *loco* M^e Benjamin REULIAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, 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 28 janvier 2016, la S.A. BELGIAN ECO ENERGY introduit une demande de permis unique pour la construction et l'exploitation d'une éolienne en

extension d'un parc de trois éoliennes autorisé par un arrêté ministériel du 12 juin 2015.

Cadastré 6^{ème} division, section A, n° 18A, le bien concerné par cette extension est situé à proximité du lieu-dit Lé Fontaine à Hamois.

Le projet d'extension se situe en zone agricole, tandis que le parc existant est implanté en zone d'activité économique.

2. Le dossier est déclaré complet et recevable le 22 février 2016.

3. Une enquête publique est organisée sur les territoires des communes d'Assesse et de Hamois entre le 3 et le 17 mars 2016.

4. De nombreux avis sont donnés au cours de l'instruction de la demande de permis. Ainsi en est-il de :

- l'institut belge des services postaux et des télécommunications, avis favorable du 24 février 2016;
- la cellule bruit de la direction de la prévention des pollutions, avis favorable conditionnel du 15 mars 2016;
- la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité de Hamois, avis défavorable du 16 mars 2016;
- le département de la nature et des forêts, avis favorable conditionnel du 18 mars 2016;
- le collège communal de Hamois, avis défavorable du 21 mars 2016;
- la R.T.B.F., avis favorable conditionnel du 22 mars 2016;
- la direction du développement rural du département de la ruralité et des cours d'eau de Ciney, avis favorable conditionnel du 30 mars 2016;
- le S.P.F. Mobilité et Transports, avis favorable conditionnel du 6 avril 2016;
- le collège communal d'Assesse, avis favorable du 11 avril 2016;
- la direction des routes de Namur, avis favorable conditionnel du 19 avril 2016.

5. Le 20 mai 2016, les fonctionnaires technique et délégué décident de prolonger de trente jours le délai de notification de leur décision.

6. Le 20 juin 2016, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis sollicité.

7. Le 4 juillet 2016, la demanderesse de permis introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 25 août 2016, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours adressent au Ministre leur rapport de synthèse qui est favorable au projet ; ils proposent dès lors d'infirmier la décision du 20 juin 2016 et d'accorder le permis sollicité.

9. Le 12 septembre 2016, le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Deuxième moyen, en sa première branche

IV.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 4 à 9 et 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 1^{er}, 123, alinéa 1^{er}, et 129bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 544 du Code civil et de la domanialité publique, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, elle soutient que l'acte attaqué autorise l'élargissement temporaire de voiries communales sans que son conseil communal ne l'ait autorisé.

Elle fait valoir que l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale soumet l'élargissement d'une voirie communale à la délibération préalable du conseil communal concerné, "même si cet élargissement est temporaire et est réalisé au moyen de plaques métalliques".

Selon elle, la circonstance que ces aménagements de voirie sont temporaires n'emporte pas de dispense d'une telle délibération puisque cette disposition ne distingue pas selon que l'élargissement est temporaire ou définitif.

Elle relève que les voiries devant faire l'objet d'aménagement pour permettre l'acheminement de l'éolienne sur son site sont des voiries communales ouvertes au public. Elle reproduit l'extrait de la demande de permis qui expose comment l'éolienne est acheminée vers son point de destination.

Elle soutient enfin que le plan annexé à la demande de permis établit que les voiries concernées ne sont pas seulement renforcées mais aussi élargies.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019 établissant la liste des modifications d'une voirie communale non soumises à l'autorisation préalable du conseil communal n'a pas pour effet de rendre directement applicable la dispense qu'il institue à l'acte attaqué dès lors que celui-ci est antérieur à cette réglementation. Elle fait également valoir que les termes de la notice de l'évaluation des incidences sur l'environnement ne permettent pas de conclure avec certitude que les travaux n'excéderont pas douze mois. Elle invite également à écarter l'application de cet arrêté sur la base de l'article 159 de la Constitution au motif qu'il viole le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs.

B. La partie adverse

La partie adverse relève que le point 4.2.2. de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement indique que le bénéficiaire du permis réalisera des aménagements temporaires sur un tronçon de 145 mètres de voiries. Elle rappelle que l'acte attaqué mentionne que le "projet n'implique aucune modification des emprises de voiries vicinales, communales ou régionales".

Elle soutient que les élargissements temporaires de voirie destinés au passage de convois exceptionnels pendant le chantier relatif à un projet spécifique ne sont pas concernés par l'article 129bis du CWATUP qui vise l'élargissement de l'espace destiné au passage du public dans la durée.

Selon elle, l'élargissement temporaire de voiries est dispensé de permis d'urbanisme en vertu de l'article 262, 12°, d, du CWATUP, de sorte qu'un tel aménagement temporaire ne participe pas au projet mixte litigieux. Elle en déduit que le projet litigieux ne relève pas de l'hypothèse visée à l'article 96 du décret du 11 mars 1999 et que, partant, aucune délibération du conseil communal n'était requise.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la réalisation d'aires de manœuvres n'a d'autre but que de permettre le passage des engins de chantier, de sorte qu'elles doivent être assimilées à des chemins d'exploitation. Elle estime que l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019, précité, ne modifie pas l'ordonnancement juridique dès lors qu'il ne fait que confirmer une jurisprudence antérieure du Conseil d'État. Elle s'interroge enfin sur l'avantage que la partie

requérante pourrait retirer de l'annulation de l'acte attaqué, compte tenu de la nouvelle réglementation en vigueur.

C. La partie intervenante

À l'instar de la partie adverse, la partie intervenante reproduit les passages pertinents de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et de l'acte attaqué. Elle en déduit que l'aménagement sera bien réalisé sur une voirie publique mais qu'il ne vise pas l'extension du domaine public et qu'il sera limité à la durée du chantier.

Selon elle, la partie requérante ne démontre pas que ces aménagements rentrent dans le champ d'application du décret du 6 février 2014 dès lors que l'espace destiné au public n'est pas élargi. Elle met en avant l'esprit qui a présidé à la rédaction de l'article 7 de ce décret, la jurisprudence du Conseil d'État sur les modifications temporaires de voirie et le fait qu'un permis d'urbanisme n'est pas requis en cas d'aménagements provisoires de voirie d'une durée maximale de deux ans, conformément à l'article 262, 12°, d), du CWATUP.

Subsidiairement, elle se demande si la bande de terre "prétendument supplémentaire" est destinée au passage du public, au sens du décret précité du 6 février 2014.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que le projet n'engendre aucune modification de la voirie au sens de ce décret. Elle estime en outre que, compte tenu de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019, précité, le moyen soulevé par la partie requérante serait inopérant puisque, en cas d'annulation de l'acte attaqué, aucune autorisation ne devrait être sollicitée auprès du conseil communal.

IV.2. Examen

Le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale est entré en vigueur le 1^{er} avril 2014. Il abroge, à la même date, la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

L'article 7 du décret du 6 février 2014, précité, dispose comme suit :

" [...] nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours [...]".

L'article 91, alinéa 1^{er}, du même décret dispose comme suit :

- " La voirie communale au sens de l'article 2, 1°, comprend la voirie communale actuelle et la voirie vicinale au sens de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux".

L'article 2 du même décret donne les définitions suivantes :

- " On entend par :
 - 1° voirie communale : voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale;
 - 2° modification d'une voirie communale : élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries".

En l'espèce, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement indique en son point 4.2.2 qu'"une voie d'accès supplémentaire de 145 m sera aménagée pour l'acheminement des matériaux et de l'éolienne en extension. Il s'agit d'un aménagement temporaire sur voirie publique". Le plan PU-02 figurant à l'annexe 7.5 de cette notice montre une "voirie existante" de 145 mètres de long, formant un angle droit à son issue, notée comme étant "à renforcer de manière temporaire". Comme l'angle droit formé par la voirie ne permet pas aux engins de chantier de manœuvrer, le projet prévoit l'élargissement de celle-ci de manière à permettre ces manœuvres pendant la durée du chantier.

Ces travaux temporaires d'une voirie publique existante contribuent à élargir l'espace destiné au public, étant entendu que, pendant la durée de cette modification temporaire, l'utilisation de cette voirie sera bien destinée au public, en l'occurrence le demandeur de permis et ses prestataires en phase de chantier, sans qu'il ne soit par ailleurs exclu que d'autres utilisateurs des voiries concernées puissent continuer à les utiliser, la privatisation (temporaire) de ces voiries n'étant ni sollicitée ni accordée.

Ces travaux doivent dès lors être considérés comme une modification de la voirie communale au sens du décret du 6 février 2014, de sorte que les termes du premier alinéa de l'article 7 de ce décret imposent l'obtention préalable de l'autorisation du conseil communal.

L'article 96, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme suit en ses alinéas 1^{er} et 5 :

- " § 1^{er}. Lorsque le projet mixte porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué le

XIII - 7837 - 7/10

précisent dans la décision par laquelle le caractère complet et recevable de la demande est reconnu conformément à l'article 86 ou dans toute autre décision conjointe prise avant l'échéance des délais visés à l'article 93. Ils soumettent, le même jour, la demande relative à la voirie communale à la procédure prévue aux articles 8 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

[...]

Lorsque le Gouvernement est saisi d'un recours portant sur un projet mixte visé à l'alinéa 1^{er} ou à l'alinéa 2 et constate que la procédure prévue par ces alinéas n'a pas été mise en œuvre, le Gouvernement ou, conjointement, les administrations chargées de rédiger le rapport de synthèse soumettent la demande relative à la voirie communale à la procédure prévue par les articles 8 à 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ou, le cas échéant, la procédure prévue par les articles 21 à 23 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale".

S'il n'est pas contesté que ces travaux sont temporaires, voire dispensés de l'obtention d'un permis d'urbanisme compte tenu du libellé de l'article 262, alinéa 1^{er}, 12°, d), du CWATUP, alors applicable, la circonstance qu'il ne faudrait pas de permis d'urbanisme pour l'élargissement des voiries n'est cependant pas, en soi, de nature à faire échapper le projet à la qualification de projet mixte et, partant, au champ de l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. En effet, la réalisation du projet requiert notamment un permis d'urbanisme pour l'érection de l'éolienne, outre un permis d'environnement. C'est donc bien un projet mixte au sens du décret précité.

Par ailleurs, ni l'article 7 du décret du 6 février 2014 ni ses travaux préparatoires ne formulent d'exception au profit des aménagements provisoires, alors que le second alinéa de cette disposition autorise expressément le Gouvernement à déterminer la liste des modifications non soumises à cet accord préalable. Cet alinéa a été exécuté par un arrêté du 24 janvier 2019 établissant la liste des modifications d'une voirie communale non soumises à l'autorisation préalable du conseil communal, publié le lendemain. Son article premier prévoit ce qui suit :

" La modification d'une voirie communale pour une durée n'excédant pas douze mois et nécessaire à la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme, d'un permis d'environnement, d'un permis unique ou d'un permis intégré n'est pas soumise à l'accord préalable du conseil communal visé à l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret du 6 avril [lire : février] 2014 relatif à la voirie communale".

Il est indiqué à l'article 2 que cet arrêté est applicable aux "demandes de permis d'urbanisme, de permis d'environnement, de permis unique ou de permis intégré introduites avant l'entrée en vigueur du présent arrêté". Cet article 2 n'a pas pour effet de rendre directement applicable l'arrêté précité au permis attaqué. En effet, la disposition vise "les demandes de permis introduites" et non "les permis" déjà accordés. L'arrêté est entré en vigueur postérieurement à l'acte attaqué et ne lui est donc pas applicable. Cet arrêté vient confirmer que, nonobstant le caractère

provisoire des aménagements de la voirie, une autorisation préalable de l'autorité compétente est bel et bien requise en application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, l'exception réglementaire ne concernant que la modification de voirie n'excédant pas un an. Enfin, il appartiendra à l'autorité de s'assurer que ces aménagements de voirie et la durée de leur maintien rencontrent effectivement les prévisions de l'article 1^{er} de cet arrêté, de sorte que la partie requérante conserve bien un intérêt au moyen qu'elle allègue.

En conclusion, le projet mixte portant notamment sur la modification d'une voirie communale au sens du décret du 6 février 2014, précité, il incombait à l'autorité régionale de mettre en œuvre la procédure spécifique prévue à cet effet nonobstant le caractère provisoire des aménagements de la voirie.

Partant, la première branche du deuxième moyen est fondée.

V. 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 du 12 septembre 2016 par lequel le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie à la S.A. BELGIAN ECO ENERGY un permis unique pour la construction et l'exploitation d'une éolienne en extension du parc éolien de PolyOne dans un établissement situé à proximité du lieu-dit Lé Fontaine à Hamois.

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 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
cinq décembre deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX