

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.593 du 11 janvier 2022

A. 223.883/XIII-8192

En cause : **la société anonyme EDF LUMINUS**
ayant élu domicile chez
M^e Annabelle VANHUFFEL, avocat,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

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

1. Par une requête introduite le 27 novembre 2017, la société anonyme (SA) EDF Luminus demande l'annulation de l'arrêté du 28 septembre 2017 du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, qui lui refuse un permis unique visant à construire et exploiter deux éoliennes d'une puissance totale maximale de 6,8 MW et une cabine de tête dans un établissement situé route des Blés à Remicourt.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 248.978 du 19 novembre 2020 a rouvert les débats, renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 décembre 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Mélanie De Baere, *loco* M^e Annabelle Vanhuffel, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charlotte Mathieu, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 248.978 du 19 novembre 2020. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Moyens

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Premier moyen

4. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe de bonne administration, du principe d'égalité, et de la rupture de la ligne de conduite de l'administration.

5. Elle fait valoir que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et rompt la légitime confiance qu'elle était en droit d'avoir envers l'autorité, en ce que la partie adverse estime que le projet n'est « pas compatible avec la zone HTA 08 (*Helicopter Training Area*) dans laquelle tout nouvel obstacle altimétrique de la taille d'une éolienne est proscrit à l'heure actuelle », alors qu'elle a autorisé un parc éolien similaire sur le territoire de la commune de Berloz, à moins de 10 kilomètres du projet litigieux, également en zone HTA 08, au motif que les éoliennes sont

installées à moins de 300 mètres de l'autoroute E40. Elle indique qu'en effet, étant équipés de systèmes de vision nocturne très sensibles à la lumière, les hélicoptères de l'armée ne peuvent pas s'approcher des autoroutes éclairées lors des vols d'entraînement à basse altitude et que, concernant le précédent projet, l'implantation des éoliennes a été autorisée moyennant un balisage de jour et de nuit.

Elle estime que les circonstances de l'espèce sont en tous points similaires à celles du projet de Berloz, dès lors que l'autoroute et la ligne TGV sont situées à 270 et 210 mètres au nord des éoliennes et que, partant, l'utilisation de la zone HTA 08 par les hélicoptères est impossible à cet endroit. Elle souligne qu'elle a volontairement limité la taille du parc éolien afin de s'inscrire dans une situation identique à celle du parc éolien de Berloz. Elle considère que, si l'autorité souhaitait changer de point de vue quant à la politique applicable dans les zones HTA 08, il lui appartenait d'en exposer les motifs dans l'acte afin de permettre de comprendre les raisons du refus. Elle observe qu'au demeurant, de nombreux projets sont implantés ou en cours d'instruction dans de telles zones. Elle conclut qu'en se limitant à renvoyer à l'avis de la Défense, l'autorité n'a pas motivé adéquatement sa décision de refus et a rompu l'égalité et le principe de légitime confiance auxquels est tenue toute autorité administrative.

6. En réplique, en ce que, selon la partie adverse, tout « nouvel » obstacle de la taille d'une éolienne est « désormais » interdit, elle répond que la situation du projet de Berloz était exactement similaire, comme l'atteste l'avis de la direction générale du transport aérien (DGTA) qui précisait que la zone proposée était entièrement sise en zone HTA « dans laquelle tout obstacle altimétrique de la taille d'une éolienne doit être proscrit », mais que l'autorité a pallié l'obstacle de la zone précitée par l'imposition d'un balisage. Elle estime que l'autorité ne peut utiliser l'existence d'une zone HTA 08 pour refuser une demande de permis sans fournir une motivation détaillée, comme ce fut par exemple le cas pour un autre projet sis à Wanze, dès lors que, dans le cas similaire de Berloz, cela n'a pas eu d'influence sur le sens de la décision. Elle est d'avis qu'en l'espèce, il s'agit d'un véritable revirement d'attitude sans que les motifs de droit et de fait en soient exposés.

B. Second moyen

7. La requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et de légitime confiance, de l'erreur manifeste

d'appréciation, de l'erreur de fait et de droit, de l'absence d'examen concret et raisonnable du dossier, ainsi que de l'excès et du détournement de pouvoir.

Elle fait grief à l'acte attaqué de se limiter à une pétition de principe et d'être inadéquatement motivé, se fondant uniquement sur l'avis rendu par la Défense, qui ne constitue pas un avis conforme et sans prendre en considération d'autres éléments de fait pertinents.

8. Elle fait valoir que le seul motif de refus retenu, à savoir l'implantation du projet dans une zone HTA 08, est erroné en fait, dès lors que le parc éolien de Berloz, présentant pourtant les mêmes caractéristiques, a fait l'objet d'une autorisation, que l'avis de la Défense, dont l'opportunité devait être vérifiée, est extrêmement laconique et qu'eu égard à la proximité d'un parc éolien existant, la seule référence à l'avis précité ne permet pas de comprendre, en l'espèce, le motif de refus. Elle observe que l'avis de la Défense susvisé indique être conforme à son avis défavorable émis en première instance, alors que, selon la décision de première instance, les avis tant de la Défense que de la DGTA sont réputés favorables, à défaut d'avoir été émis dans le délai requis. Elle estime que si la contrainte relative à la présence de la zone HTA 08 était à ce point irrésistible, ces autorités et instance n'auraient pas manqué de soulever l'interdiction absolue d'implanter une éolienne à cet endroit, *quod non*, ce qui tend à indiquer que ce motif de refus n'est pas aussi intangible que l'acte attaqué veut le laisser croire.

Par ailleurs, elle souligne que l'avis de la Défense n'est pas un avis conforme mais consultatif et que, partant, l'autorité devait prendre en compte l'ensemble des éléments du dossier et prendre une décision adéquatement motivée démontrant un examen concret et raisonnable de la demande, la seule référence à l'avis de la Défense ne suffisant pas. Elle expose en effet que le projet litigieux a été envisagé à un endroit bien spécifique en raison de la présence de la ligne de TGV et de l'autoroute à proximité, rendant inefficace la zone HTA 08. Elle en déduit qu'en décidant qu'aucune éolienne ne peut être autorisée en zone HTA 08, l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

9. Elle fait encore valoir que la circulaire GDF, bien que mentionnée dans l'acte attaqué, n'a pas été prise en considération par l'autorité. Elle constate que cette circulaire précise qu'en présence d'une demande relative à un projet susceptible d'entraîner un risque pour la navigation aérienne, la DGTA émet un avis et que celui-ci est favorable sans condition lorsque « la construction ou la station d'émission ne présente aucun danger pour la navigation aérienne ». Elle estime que tel semble être le cas en l'espèce, puisque l'avis de cette instance est favorable sans condition par défaut alors pourtant qu'elle n'aurait pas manqué d'émettre un avis

exprès dans le cas contraire. Elle se réfère à nouveau à l'avis de la Défense et à la décision relatifs au parc éolien de Berloz qui induisent, selon elle, que l'implantation d'un parc éolien en zone aérienne HTA 08 est bien envisageable.

10. Enfin, elle se réfère à la carte « *Belgian air component comopsair* » qui établit que la zone HTA 08 est relativement étendue et que la présence d'un parc éolien au sein d'une telle zone n'est nullement proscrite. Elle considère qu'il convient « de prendre en compte les circonstances de l'espèce afin d'apprécier si l'érection d'un parc éolien doit être autorisée sans condition, moyennant l'adjonction de signalisation, ou tout simplement refusée ». À son estime, la DGTA a jugé que l'implantation du parc éolien en projet ne présentait pas de risque pour la navigation aérienne, ce qui se justifie par la présence de l'autoroute et de la ligne TGV à moins de 300 mètres.

11. En réplique, elle précise que, certes, la législation permet la motivation par référence mais qu'en un tel cas, il appartient à l'autorité de démontrer, au travers de la motivation de l'acte, qu'elle a procédé à un examen concret du dossier, *quod non* en l'espèce, dès lors que, se limitant à renvoyer à l'avis de la Défense, l'autorité lui a en réalité cédé son pouvoir d'appréciation et n'a pas statué en pleine connaissance de cause. Pour le surplus, elle répète que la présence de l'autoroute et de la ligne TGV rend impossibles les vols à basse altitude des hélicoptères, ce qui a au demeurant justifié l'autorisation du parc éolien de Berloz, dans le respect du balisage prévu par la circulaire GDF précitée.

IV.2. Examen des deux moyens réunis

12. Il n'est pas contesté que le projet se situe dans une zone HTA 08 (*Helicopter Training Zone*), utilisée pour l'entraînement des pilotes de l'armée en vols à basse altitude.

Concernant ce type de zone, le site internet de la Défense précise ce qui suit :

« *Helicopter Training Area* (HTA) : Zones de vols à basse altitude pour les hélicoptères dans lesquelles nos hélicoptères sont autorisés à voler à ras du sol tant qu'ils ne mettent pas en danger des personnes, des animaux, la nature,... Ces zones sont réparties sur tout le territoire, principalement au Nord et à l'Ouest de notre pays. Il existe aussi des "HTAA" (*Helicopter Training Area Ardennes*). Ces zones se trouvent en dessous des "LFAA" [*Low Flying Area Ardennes*] ».

L'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement relève d'ailleurs la nécessité de demander l'avis de la Défense en raison de la situation du projet en zone HTA 08.

13. Dans le cadre de l’instruction de la demande, l’avis de la Défense du 22 décembre 2016 émis en première instance mais non transmis au fonctionnaire technique, était formulé comme suit :

« Nous sommes au regret de vous annoncer que la Défense émet un avis défavorable quant au projet en objet.

Le territoire de la commune de Remicourt se situe en zone HTA 08 (*Helicopter Training Area*) dans laquelle tout nouvel obstacle altimétrique de la taille d’une éolienne doit être proscrit ».

L’avis du 31 juillet 2017, donné dans le cadre de la procédure de recours, est formulé en des termes identiques.

La motivation du refus attaqué reproduit l’avis du fonctionnaire technique compétent sur recours, notamment pour ce qui suit :

« Considérant toutefois que, cette fois, la DGTA [qui a pour pratique de coordonner en un seul avis son avis et ceux de la Défense et de Belgocontrol] n’a pas transmis d’avis durant l’instruction de la demande de permis; que, dès lors, l’avis de la Défense n’est pas parvenu au Fonctionnaire technique;

Considérant qu’il y a cependant lieu de signaler que tant les promoteurs éoliens que [l]es Fonctionnaires technique et délégué de première instance, et de recours, savent que la Défense ne déroge pas à son refus d’éoliennes en zone HTA 08; que, dès lors, même en l’absence d’avis, il était logique que le Fonctionnaire technique de première instance considère ce point comme bloquant vis-à-vis de la délivrance du permis sollicité;

Considérant, quoi qu’il en soit, que la Défense a été à nouveau sollicitée lors de l’instruction du présent recours; qu’elle a remis un avis, avec copie de son avis de première instance, identique, formulés comme suit :

“ [...]

Nous sommes au regret de vous annoncer que la Défense émet un avis défavorable quant au projet en objet.

Le territoire de la commune de Remicourt se situe en zone HTA 08 (*Helicopter Training Area*) dans laquelle tout nouvel obstacle altimétrique de la taille d’une éolienne doit être proscrit.

[...]”.

Considérant, au vu de ce qui précède, pour cette unique raison et sans nécessité d’examiner plus avant les autres problématiques du dossier et du recours, que le permis sollicité, doit être refusé; qu’il faut de plus bien noter que, sans changement de la politique de la Défense à l’égard des limitations d’altitude d’obstacles en zone HTA 08, toute demande future dans cette zone sera systématiquement refusée ».

Le refus attaqué est en outre motivé par le motif décisive suivant :

« Considérant cependant que le projet n'est pas compatible avec la zone HTA 08 (*Helicopter Training Area*) dans laquelle tout nouvel obstacle altimétrique de la taille d'une éolienne est proscrit à l'heure actuelle; que le Ministère de la Défense étudie la possibilité de revoir la localisation des zones d'entraînement en concertation avec le secteur; que le prolongement du couloir déjà autorisé le long de la E40 fait partie des objectifs; qu'à ce jour, aucune décision n'a été prise à cet égard ».

14. Il n'est pas contestable que la sécurité aérienne puisse constituer un motif admissible de refus de l'implantation d'un site éolien. Même si elle n'est pas directement compétente pour régler la police particulière dont elle tient ainsi compte et s'il n'est pas prévu que l'avis de la Défense soit un avis conforme, la partie adverse, tenue d'apprécier l'ensemble des inconvénients et nuisances générés par la future exploitation, pouvait tenir compte de la sécurité aérienne. Dans ce cadre, se rallier à l'avis émis et répété par l'autorité compétente en la matière et la plus apte à apprécier le risque visé ne peut constituer une erreur manifeste d'appréciation.

À cet égard, la circulaire GDF-03 concernant le balisage d'obstacles pour l'aviation, à laquelle l'étude d'incidences se réfère également, prévoit que, pour les zones de catégorie C comprenant les zones militaires d'exercices aériens à basse altitude, « [l']appréciation de l'incidence possible de constructions sur l'activité aérienne en zone d'entraînement est réalisée par la Défense ». De même, le cadre de référence éolien de 2013 prévoit que les risques matériels ou les interférences liés à l'implantation d'éoliennes peuvent nécessiter de délimiter des contours de sécurité et que, s'agissant des distances d'exclusion à délimiter autour des aéroports, aérodromes et radars, il y a lieu de se reporter aux documents de référence de la Défense nationale et de la DGTA et de consulter ces instances.

En l'espèce, les consultations répétées de la Défense et de la DGTA ont mis en exergue la situation du site projeté en zone HTA, situation du reste connue de la partie requérante. D'après ces instances, il s'agit d'une zone d'exclusion dès lors qu'elle est utilisée pour l'entraînement des pilotes de l'armée en vols à basse altitude. Dans ces circonstances, la partie adverse a pu considérer que le risque était suffisamment vraisemblable et refuser le permis pour ce motif. Requérir davantage d'explications reviendrait à exiger de l'autorité les motifs de ses motifs, ce que n'implique pas l'obligation de motivation formelle.

15. Par ailleurs, le principe de confiance légitime, auquel est associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. La violation de ce principe suppose une attente légitimement suscitée et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance. La violation du principe de légitime

confiance implique trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance.

Quant au revirement d'attitude, une autorité demeure libre de changer de point de vue à condition d'exposer spécifiquement les raisons de ce changement. Les exigences particulières de motivation d'un revirement d'attitude opéré par l'autorité supposent qu'un tel revirement puisse être constaté. À cette fin, il convient d'établir que l'autorité a adopté deux attitudes apparemment contradictoires pour une affaire déterminée, attitudes se succédant dans un délai rapproché, dans un même contexte et alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative et que n'apparaît aucun élément nouveau expliquant la contradiction.

De même, s'agissant d'un acte individuel dans le cadre duquel l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité d'invoquer la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées.

16. Au vu de ces principes, le fait que la partie adverse a octroyé le 30 octobre 2013, soit quatre ans avant le refus attaqué, un permis unique pour l'implantation d'un autre parc éolien sise à Berloz, ne peut avoir pour conséquence d'avoir créé une attente légitime dans le chef de la requérante quant à la délivrance d'un permis unique en l'espèce, nonobstant la présence de la zone HTA 08. Il en va d'autant plus ainsi que, comme le relève la requérante, la Défense avait alors émis un avis favorable (conditionnel), *quod non* en l'espèce, et que, comme le relève la partie adverse, dans le cadre d'un projet de parc éolien plus récent et projeté à Wanze, l'éolienne n° 1, située en zone HTA, a été refusée suite à l'avis de la DGTA précisant qu'elle « se situe en zone HTA (*Helicopter Training Area*) dans laquelle tout nouvel obstacle altimétrique de la taille d'une éolienne doit être proscrit ».

17. Enfin, si l'avis de la Défense du 22 décembre 2016 est réputé favorable, conformément à l'article 91, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de même que l'avis de la DGTA, il ne peut en être déduit que le motif de refus retenu par l'acte attaqué n'est pas aussi intangible que soutenu par l'acte attaqué ni que la DGTA estime que la construction d'éoliennes à cet endroit ne présente pas de danger pour la navigation aérienne, puisque, depuis lors, dans le cadre de la procédure sur recours, la Défense a émis un avis défavorable sur le projet litigieux.

Les premier et second moyens ne sont pas fondés.

V. Indemnité de procédure

18. La partie adverse 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}.

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, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
11 janvier 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux