

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 254.472 du 13 septembre 2022

A. 236.390/XIII-9655

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée**
EMISSIONS ZÉRO,
ayant élu domicile chez
M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux,

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,

Parties intervenantes :

1. **la société privée à responsabilité limitée**
GREGORY WATHELET IMMO,

ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

2. **T'SERSTEVENS-GERMEAU** Catherine,

3. **DESFORGES** Emma,

4. **DENYS** Paul,

5. **GOOSSE** Bénédicte,

6. **PIRON** Hélène,

7. **GONDRY** Anne,

8. **DESSART** Jean-François,

ayant tous élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mai 2022, la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) Émissions Zéro demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la Ministre de l'environnement et du Ministre de l'aménagement du territoire datée du 14 mars 2022, qui refuse à la SA [lire : société anonyme] Eneco Wind Belgium un permis unique visant à construire et exploiter quatre éoliennes et une sous-station électrique sur le territoire des communes de Clavier, Havelange et Somme-Leuze » et, d'autre part, l'annulation cette même décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 juin 2022, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Gregory Wathelet Immo demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 6 juillet 2022, Catherine t'Serstevens-Germeau, Emma Desforges, Paul Denys, Bénédicte Goosse, Hélène Piron, Anne Gondry et Jean-François Dessart demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 8 août 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 septembre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Denis Brusselmans, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaisant pour la partie adverse, M^e Louis Dehin, avocat, comparaisant pour la première partie intervenante, et M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour les deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième parties intervenantes, ont été entendus 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

1. Le 12 février 2021, la société anonyme (SA) Eneco Wind Belgium introduit une demande de permis unique dont l'objet est libellé comme suit :

« la construction et l'exploitation d'un parc de 4 éoliennes, d'une sous-station électrique, de chemins d'accès et d'aires de montage ainsi que la pose de câbles électriques. Il s'agit de 4 éoliennes d'une puissance électrique nominale comprise entre 3,5 et 3,6 MW, sur le territoire des communes de Clavier, Havelange et Somme-Leuze.
Hauteur totale max du modèle : 180 m (hauteur mât : 110 à 114 m / rotor : 131 à 138 m).
Implantation visée sur des terrains agricoles de part et d'autre de la route N63, au sud-est de Bois-et-Borsu ».

Le projet se situe en zone agricole au plan de secteur.

2. Il est accusé réception de la demande le 3 mars 2021.

3. Du 19 avril au 19 mai 2021, des enquêtes publiques sont organisées sur les territoires des communes concernées. Selon les procès-verbaux de clôture d'enquête, elles ont donné lieu à plusieurs centaines de réclamations.

4. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction de la demande.

5. Le 20 juillet 2021, les fonctionnaires technique et délégué notifient leur décision de proroger de trente jours le délai dont ils disposent pour statuer.

6. Le 20 août 2021, les fonctionnaires technique et délégué notifient leur décision par laquelle ils refusent de délivrer le permis unique sollicité. Ce refus est essentiellement motivé par les incidences paysagères du projet.

La demanderesse de permis reçoit la notification de la décision le 23 août 2021.

7. Le lundi 13 septembre 2021, la demanderesse de permis et la SCRL Emissions Zéro introduisent chacune un recours administratif contre ce refus.

8. Le 21 septembre 2021, la demanderesse de permis transmet à l'administration régionale un complément d'étude d'incidences, comprenant notamment une évaluation des aléas d'inondations et de la covisibilité avec les projets éoliens situés à proximité.

9. Une nouvelle enquête publique, relative aux compléments d'étude d'incidences, est organisée sur les territoires des communes concernées.

Selon les procès-verbaux de clôture, ces enquêtes donnent à nouveau lieu au dépôt de plusieurs centaines de réclamations.

10. Plusieurs avis sont sollicités et émis sur le recours et les compléments d'étude d'incidences.

11. Le 9 février 2022, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse aux ministres. Ils proposent de refuser d'octroyer le permis unique.

12. Le 14 mars 2022, la ministre de l'Environnement et le ministre de l'Aménagement du territoire refusent de délivrer le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Ils estiment en synthèse que, d'un point de vue environnemental, le permis pourrait être octroyé, mais que le projet n'est pas admissible du point de vue paysager, notamment en raison de la covisibilité et de son impact sur les éléments du patrimoine.

IV. Interventions

La requête en intervention introduite par la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Grégory Wathelet Immo, exploitante d'un établissement situé dans la zone de visibilité du projet éolien, est accueillie.

La requête en intervention introduite par Catherine t'Serstevens-Germeau, Emma Desforges, Paul Denys, Bénédicte Goosse, Hélène Piron, Anne Gondry et Jean-François Dessart, résidant tous dans la zone de visibilité du projet éolien, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

Dans sa requête, la requérante expose qu'elle a introduit un recours administratif contre la décision de refus prise au premier échelon de la procédure administrative. Elle précise qu'elle y faisait valoir qu'elle a conclu avec la demanderesse de permis un accord de collaboration pour le développement du projet de parc éolien et, « qu'aux termes de cet accord, Eneco s'engage, en cas d'obtention du permis, à céder à Emissions Zéro un permis partiel pour une éolienne ».

B. La partie adverse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours. Elle fait tout d'abord valoir que le fait qu'elle a, dans le cadre du recours administratif, estimé que la requérante justifiait de l'intérêt requis pour introduire ce recours, ne suffit pas à justifier d'un intérêt à agir devant le Conseil d'État. À son estime, un cessionnaire potentiel (et partiel) d'un permis ne dispose pas de l'intérêt requis pour agir devant le Conseil d'État. Elle ajoute que la requérante ne justifie ni d'un intérêt sur le plan environnemental, ni d'un intérêt sur le plan urbanistique, ni d'un intérêt en qualité éventuelle de riverain, à contester l'acte attaqué. Elle en déduit que la demande de suspension est irrecevable.

C. La première partie intervenante

La première partie intervenante estime également que la requérante ne dispose pas d'un intérêt suffisant au recours et ce, pour les quatre motifs suivants.

Premièrement, elle fait valoir que la convention de collaboration n'est pas déposée à l'appui de la requête. Selon elle, outre que rien ne démontre donc que cette convention existe, elle estime que la requérante n'établit pas l'actualité de son intérêt.

Deuxièmement, elle allègue que la requérante ne peut pas agir au nom et pour le compte de ses membres. Elle ajoute que celle-ci ne précise pas les noms et coordonnées des coopérateurs directement concernés par le projet, ce qui ne permet pas de trouver de justificatifs concrets dans les griefs qu'elle énonce.

Troisièmement, elle relève que le permis unique porte sur une activité ayant un seul objet (champ éolien et infrastructures), composé de différentes installations et constructions qui forment un tout cohérent qui ne peut matériellement pas être scindé. À son estime, on ne peut envisager une scission d'une autorisation immédiate avant même sa mise en œuvre, sous peine de fausser l'ensemble de l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement. De plus, selon elle, il est matériellement impossible de diviser l'établissement sans adaptations techniques puisqu'il ne comporte qu'une seule sous-station électrique. Elle en déduit que le but poursuivi par la requérante n'est pas réalisable sans modification de l'installation de sorte que l'intérêt de celle-ci est illégitime au motif qu'il tend à défendre un projet dont la mise en œuvre méconnaît manifestement les règles relatives au permis unique et à l'évaluation des incidences sur l'environnement, lesquelles sont d'ordre public.

Quatrièmement, elle soutient que le but poursuivi par la partie requérante est d'imposer à la partie adverse de faire une balance d'intérêt entre les normes décrétales applicables au permis unique et les intérêts climatiques et énergétiques, soit ajouter une obligation complémentaire à des dispositions décrétales qui ne la prévoient pas. Elle analyse la requête en une demande, adressée au Conseil d'État, d'imposer un choix politique, voire de faire œuvre législative, ce qui contrevient aux principes de la séparation des pouvoirs et à l'article 6 du Code judiciaire. Elle en déduit que le Conseil d'État doit se déclarer sans juridiction ou à tout le moins déclarer le recours en annulation irrecevable.

D. Les sept autres parties intervenantes

Les sept autres parties intervenantes soutiennent tout d'abord que le simple fait que la partie requérante a été considérée comme recevable à introduire un recours en réformation devant le Gouvernement wallon ne justifie pas son intérêt à introduire un recours en annulation au Conseil d'État au sens de l'article 19 des lois coordonnées.

À leur estime, la partie requérante tente de justifier son intérêt en invoquant un intérêt indirect, qui résulte de l'existence d'un « accord » de cession d'« un permis partiel pour une éolienne » en cas de délivrance du permis unique. Elles rappellent à cet égard que l'intérêt d'un requérant à l'annulation doit être direct, « ce qui suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et lui-même ». Elles ajoutent que l'accord en question n'a été joint ni au recours en réformation ni au recours en annulation de sorte qu'elles en ignorent la date et le contenu.

Elles déduisent de ces différents éléments que l'intérêt de la partie requérante n'est pas établi.

V.2. *Examen prima facie*

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. S'il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours, il doit toutefois veiller à ce que cette condition ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

La condition relative au caractère direct de l'intérêt, suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que la partie requérante fait valoir.

Pour apprécier l'existence d'un intérêt à agir au sens de l'article 19 des lois coordonnées, il importe de relever que la circonstance que l'autorité administrative de recours a considéré comme recevable le recours administratif introduit par un requérant contre une décision n'a pas pour effet automatique de fonder l'intérêt de celui-ci à introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État.

En l'espèce, la requérante déduit son intérêt à agir d'une convention qu'elle a conclue avec la SA Eneco Wind Belgium, demanderesse de permis. Elle n'a pas jugé utile de joindre cette convention à sa requête mais elle a été déposée dans le cadre de l'instruction de la demande de suspension.

Ce document, intitulé « Lettre d'intentions » comprend les clauses suivantes :

« Article 1^{er} :

Dans le cas où le permis unique portant sur le Projet (ci-après "le Permis"), dont le plan d'implantation est joint en Annexe 1, devait être obtenu par EWB et ce,

pour 4 éoliennes au moins, EWB s'engage à céder à la Coopérative – à titre onéreux – la partie de celui-ci relative à une éolienne.

Cette cession à la Coopérative pourrait intervenir après qu'une analyse financière et juridique ait été réalisée, et pour autant que les résultats de celle-ci conviennent à EWB.

Cette cession devrait intervenir au plus tard avant la confirmation de la commande des éoliennes par EWB auprès du fournisseur d'éoliennes qui sera choisi au terme d'une procédure de soumission gérée par EWB.

Le contrat de cession de permis à rédiger entre EWB et la Coopérative régira notamment les principes relatifs aux aspects et éléments suivants :

- Mutualisation de la négociation et commande de toutes les éoliennes du même parc selon la procédure de soumission internationale, gérée par EWB;
- Mutualisation de l'exécution de la construction et de ses coûts;
- Mutualisation de l'exploitation et de la sécurité des éoliennes;
- Définition d'un planning commun détaillé de construction du Projet via un "coordination agreement".

Six mois au plus tard après la date d'obtention d'un permis définitif et libre de tout recours, une convention de collaboration détaillée sera signée entre EWB et la Coopérative afin de mettre en œuvre les principes de collaboration prédéfinis dans la convention de cession.

[...]

Article 3 : Prix

Le prix à payer par la Coopérative à EWB sera déterminé dans une convention de cession de permis à conclure, et celle-ci sera notamment composé :

- du prix d'achat de la partie du permis unique cédé à la Coopérative, à savoir, 200.000 €/MW (deux cent mille euros par mégawatt installé);
- de la quote-part des coûts et frais totaux engagés afin de réaliser les mutualisations en référence ci-dessus et la gestion des différents appels d'offres.

L'exécution des intentions reprises dans la présente lettre repose sur la bonne volonté d'EWB, ainsi que sur celle de la Coopérative ».

L'existence d'une telle lettre n'est pas de nature à conférer à la partie requérante un intérêt suffisamment direct au recours. En effet, une telle lettre devra nécessairement être suivie par une convention ultérieure qui fixera, notamment et après analyse, les modalités d'exploitation et le prix. En d'autres termes, l'intérêt à agir allégué est indirect en ce qu'il ne découle pas directement de l'acte que l'autorité de recours est amenée à prendre mais bien de conventions à intervenir entre la partie requérante et la demanderesse de permis. Partant, l'exception d'irrecevabilité doit être accueillie.

Prima facie, le recours est irrecevable *ratione personae*.

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

Article 1^{er}

La requête en intervention introduite par la SPRL Grégory Wathelet Immo est accueillie.

La requête en intervention introduite par Catherine t'Serstevens-Germeau, Emma Desforges, Paul Denys, Bénédicte Goosse, Hélène Piron, Anne Gondry et Jean-François Dessart est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 13 septembre 2022 par :

Luc Donnay,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay