CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 257.366 du 19 septembre 2023

A. 238.610/XIII-9947

En cause : **l'Établissement public d'enseignement et de recherche Patrimoine de l'Université de Liège**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Nathalie VAN DAMME et
Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme ELECTRABEL,
ayant élu domicile chez
M^es^ Dominique VERMER ET
Thomas HAZARD, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 9 mars 2023, l'Établissement public d'enseignement et de recherche Patrimoine de l'Université de Liège demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision des fonctionnaires technique et délégué du 28 juillet 2022 délivrant, sous conditions, un permis unique à la société anonyme (SA) Electrabel pour la construction et l'exploitation d'une éolienne d'une puissance unitaire maximum de 4,2 MW sur un bien sis rue de Maestricht, 95 à Visé et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 3 avril 2023, la SA Electrabel demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et, à titre subsidiaire, de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 28 juin 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 septembre 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Judith Merodio, *loco* M^es^ Nathalie Van Damme et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Yassine Laghmiche, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Cindy Mopalanga-Ndinge, *loco* M^es^ Dominique Vermer et Thomas Hazard, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, 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

3. Le 4 octobre 2021, la SA Electrabel introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une éolienne d'une puissance unitaire de 4,2 MW et tous ses auxiliaires, sur le site de l'entreprise Knauf Insulation, à proximité de la rue de Maestricht, 95 à Visé.

Cette demande de permis est accompagnée d'une étude d'incidences sur l'environnement.

Le bien est situé en zone d'activité économique industrielle (ZAEI) au plan de secteur.

4. Le 8 février 2022, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception d'une demande de permis complète et recevable.

5. Du 17 février au 28 mars 2022, une enquête publique est organisée sur le territoire des communes de Visé, Bassenge, Blegny, Oupeye et Dalhem. Des réclamations sont déposées à cette occasion.

6. Dans le cadre de l'instruction administrative, diverses instances sont consultées qui émettent des avis favorables, défavorables, favorables sous conditions et, d'autres encore, réputés favorables.

Parmi ceux-ci, l'avis défavorable du 6 avril 2022 du département de l'environnement de l'autorité flamande qui s'appuie notamment sur une incompatibilité avec le projet de télescope Einstein, lequel est nécessaire au projet d'observatoire spatial européen.

7. Le 28 juillet 2022, les fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance délivrent, sous conditions, le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Plusieurs recours administratifs sont introduits à l'encontre de la décision du 28 juillet 2022, dont l'un par l'Établissement public d'enseignement et de recherche Patrimoine de l'Université de Liège, par lequel il fait valoir que le projet autorisé contrevient gravement au projet de télescope Einstein.

9. Le 9 décembre 2022, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours remettent leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'infirmer la décision du 28 juillet 2022 et de refuser le permis unique sollicité.

10. Le 23 février 2023, le fonctionnaire technique notifie aux personnes intéressées qu'aucune décision n'a été prise par les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement dans le délai imparti, de sorte que la décision du 28 juillet 2022 est confirmée.

IV. Intervention

11. La requête en intervention introduite par la SA Electrabel, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Débats succincts

12. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le deuxième moyen est fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête

13. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.1 du livre I^{er} du Code de l'environnement et de l'article D.I.1, § 1er, du Code du développement territorial (CoDT), d'une insuffisance dans les motifs, ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation.

14. La partie requérante expose que la problématique de la coexistence de l'éolienne projetée et du projet de télescope Einstein a été portée à la connaissance des autorités dans le cadre de l'instruction de la demande de permis par l'avis défavorable du département environnement de l'autorité flamande, ce qui ressort de l'acte attaqué. Elle tire de cet avis des critiques quant aux incidences négatives de l'éolienne projetée en matière de bruit sismique sur le télescope Einstein, quant à l'absence de cohérence dans l'action de la partie adverse qui soutient et finance par ailleurs ce projet et quant à l'absence de mise en balance de l'importance économique et scientifique de ce projet avec l'éolienne projetée. Elle soutient que les auteurs de l'acte attaqué y répondent de manière laconique, par les motifs qu'elle reproduit. Elle est d'avis qu'une telle motivation est insuffisante, révèle une erreur manifeste d'appréciation et, à tout le moins, contient des erreurs de droit et de fait.

Elle estime que la première partie de la motivation de l'acte attaqué sur ce point rejoint son premier moyen, auquel elle renvoie.

Quant à la deuxième partie de la motivation, elle considère que c'est à tort que les auteurs de l'acte attaqué font valoir que « le Permis d'environnement/unique n'a pas la portée légale nécessaire pour se prononcer sur ce type de situation ». Elle expose que c'est l'objet même de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire que d'organiser l'affectation du territoire et donc de trancher les conflits qui peuvent naître entre des affectations inconciliables. Elle relève que la construction d'une éolienne à proximité du hall omnisport de Visé a été refusée sur cette base et que c'est sur ces mêmes principes que repose la ligne de conduite actuelle de la partie adverse. Elles considère que les éléments mis en exergue dans l'avis du département environnement de la Région flamande auraient dû mener les auteurs de l'acte attaqué à procéder à une mise en balance entre les intérêts du bénéficiaire de l'acte attaqué et les impératifs de sauvegarde du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne, lesquels sous-tendent son avenir et son développement, conformément aux articles D.1 du livre I^{er} du Code de l'environnement et D.I.1, § 1er, du CoDT. Elle fait valoir que l'emploi du verbe « anticiper » à l'article D.I.1 précité impose une prise en compte des besoins futurs également. Elle ajoute que cette mise en balance aurait permis de tenir compte qu'une alternative comme l'hydrogène ou des panneaux photovoltaïques était possible en ce qui concerne l'objectif d'optimisation énergétique de l'entreprise Knauf poursuivi par le projet autorisé alors qu'il n'y a pas d'alternative, en dehors de la zone d'exploration actuelle, pour le projet Einstein.

Elle se réfère encore à l'affaire reprise sous le n° A. 236.853/XIII-9708.

B. La requête en intervention

15. La partie intervenante estime que la motivation de l'acte attaqué est adéquate en tant qu'elle répond à l'absence d'obligation de prendre en compte le projet Einstein dans l'étude d'incidences sur l'environnement et elle renvoie à sa réfutation du premier moyen sur ce point.

Sur la mise en balance des intérêts par rapport à l'article D.I.1, § 1er, du CoDT, elle fait valoir que la critique repose sur la prise en compte d'un seul considérant alors que la motivation à cet égard est plus étendue et qu'elle relève notamment que le projet se situe en bordure de la zone tampon de sorte que la mise en balance des intérêts ne s'imposait à l'évidence pas. Elle cite ensuite les travaux parlementaires dont elle tire que le développement durable et attractif doit être atteint par les outils d'aménagement du territoire visés au second paragraphe de l'article D.I.1, qui ne vise pas les permis d'urbanisme. Elle en infère que les auteurs de l'acte attaqué n'ont pas commis une erreur manifeste d'appréciation en

considérant que la prise en compte des potentielles interactions entre ces deux projets doit être prise à un autre niveau décisionnel.

Elle souligne que la décision relative au parc d'éoliennes de Dalhem, annulée par l'arrêt n° 256.149 du 28 mars 2023, ne contenait aucune motivation relative au projet de télescope.

VI.2. Examen

16. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

De même, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande.

17. Dans son avis défavorable du 6 avril 2022, le département environnement de la Région flamande soutient que le projet éolien litigieux est incompatible avec le projet de télescope Einstein, dont l'implantation est envisagée à proximité du site litigieux. Il indique que le projet de télescope implique une infrastructure de recherche internationale à grande échelle qui façonnera l'univers, étude utilisant des ondes gravitationnelles. Il précise qu'à l'heure actuelle, seuls deux, éventuellement trois, emplacements sont sélectionnés pour le projet de télescope sachant que la détermination finale de cette implantation dépend de caractéristiques géologiques du sous-sol, ainsi que de nombreux autres paramètres. Il expose que la décision finale quant au pays sélectionné interviendra en 2025. Il relève que les autorités fédérale, flamande et wallonne, ainsi que les universités, soutiennent ce projet. Il insiste sur l'importance du projet de télescope Einstein, lequel est nécessaire pour l'éligibilité de la candidature de la Belgique au projet d'observatoire spatial européen. Il met en exergue les vibrations générées par le projet éolien, incompatibles avec le projet de télescope, en s'appuyant sur des conclusions de l'Institut national de physique subatomique et de l'Université de Liège. Il souligne encore la grande importance économique et scientifique du projet d'observatoire spatial européen.

L’acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que, pour ce qui est du projet Einstein, au vu de la jurisprudence du Conseil d’État en la matière, ce projet ne doit pas être pris en considération dans le cadre de la présente délibération sur la demande de permis d’Electrabel en ce que le Permis d’environnement/unique n’a pas de portée légale nécessaire pour se prononcer sur ce type de situation ; qu’une éventuelle décision prenant compte de possibles interactions entre ces deux projets doit être prise à un autre niveau décisionnel ; que cela échappe à la portée de la présente procédure d’instruction ;

[…]

Considérant que les instances flamandes ont fait part de leurs craintes en ce qui concerne l’impact potentiel de l’éolienne vis-à-vis du projet de télescope Einstein ;

Considérant que ce projet scientifique européen est actuellement en cours d’étude ; qu’il permettra à partir d’une installation enfouie sous terre d’observer l’univers par le biais des ondes gravitationnelles ; que plusieurs sites d’implantation en Europe sont envisagés dont un site proche du projet ; que l’éolienne projetée se situe en bordure de la zone tampon de sécurité de 10 km qui a été établie par le consortium en charge du télescope Einstein ;

Considérant que le projet de télescope Einstein n’est ni existant – car non mis en œuvre –, ni approuvé ; que le chargé d’étude n’a par conséquent pas étudié l’impact de l’éolienne sur le développement de celui-ci au travers de l’EIE ;

Considérant qu’au regard de la jurisprudence du Conseil d’État, ce projet est par définition futur et incertain ; qu’il ne doit dès lors pas constituer un élément devant intervenir dans la présente demande ».

Par ces motifs, les auteurs de l’acte attaqué explicitent les raisons pour lesquelles ils décident de ne pas statuer sur l’interaction du projet éolien par rapport au projet de télescope Einstein. En substance, ils estiment que la question de l’interaction des deux projets ne relève pas de leurs prérogatives et que, par ailleurs, le projet de télescope consistant en un projet futur et incertain, il ne doit pas en être tenu compte.

17.1. L’article D.I.1, § 1er, du CoDT dispose comme suit :

« Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants. L’objectif du Code du Développement territorial, ci-après “le Code”, est d’assurer un développement durable et attractif du territoire.

Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ».

La circonstance qu’au contraire de l’article 1er du Code wallon d’Aménagement du territoire, de l’Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), l’article D.I.1 du CoDT ne consacre plus expressément les grands principes

applicables mais que ceux-ci sont directement énoncés dans les dispositions du CoDT relatives aux schémas de développement du territoire (article D.II.2, § 2, alinéa 2), pluricommunal (article D.II.6, § 2, alinéa 3) et communal (D.II.10, § 2, alinéa 3), n'implique pas que l'objectif et les besoins visés à l'article D.I.1, § 1er, ne doivent être dorénavant pris en compte que par les autorités en charge des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme visés au paragraphe 2, alinéa 2, de la même disposition. En effet, l'article D.I.1, § 2, alinéa 1er, reconnaît que la Région wallonne, les communes et les autres autorités publiques, chacune, dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont acteurs, gestionnaires et garantes de ce développement. Il s'ensuit que l'article D.I.1, § 1er, précité, s'applique de manière générale aux autorités en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dont celles compétentes pour connaître des demandes de permis d'urbanisme.

Ainsi que cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 301/1, p. 17), l'article D.I.1, § 1er, tend à reconnaître aux pouvoirs publics compétents une large marge d'appréciation pour donner corps à l'objectif d'assurer un développement durable et attractif du territoire au regard des besoins concernés, seule l'erreur manifeste d'appréciation étant susceptible d'inférer la censure des décisions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Enfin, les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, 307/338, pp. 40 et 41) font ressortir que l'ajout dans le CoDT de l'exigence d'anticipation des besoins visés à l'article D.I.1, § 1er, alinéa 2, s'est imposée au vu de la durée des outils planologiques ou des autorisations urbanistiques, qui requièrent de tenir compte non seulement des besoins du moment, mais aussi d'anticiper un certain nombre d'éléments.

En l'espèce, les auteurs de l'acte attaqué ont commis une erreur en droit en partant du postulat qu'il ne leur appartenait pas de prendre en compte les possibles interactions entre ces deux projets au vu de leurs prérogatives dans le cadre de la police administrative de l'urbanisme, alors qu'il leur revient, à cette occasion, de s'assurer que le projet litigieux participe à l'objectif visé à l'article D.I.1, § 1er, alinéa 1er, du CoDT au regard des besoins énumérés sous l'alinéa 2 du même paragraphe.

17.2. En outre, les auteurs de l'acte attaqué n'ont pas procédé à la mise en balance du projet éolien litigieux avec le projet de télescope Einstein et, plus largement, celui d'observatoire spatial européen. Or, au regard des enjeux scientifiques et économiques en présence, rappelés dans l'avis défavorable du 6 avril

2021 du département environnement de la Région flamande, une telle mise en balance s'imposait afin d'assurer l'objectif visé à l'article D.I.1, § 1er, alinéa 1er, du CoDT. Il est ainsi manifestement déraisonnable de considérer que la seule circonstance que la mise en œuvre d'un tel projet international soit encore incertaine au jour où il est statué sur la demande de projet éolien litigieux justifie d'admettre ce dernier, sachant que l'autorisation d'exploitation de l'éolienne concernée court jusqu'au 8 février 2052 et que le département environnement insiste, sans être démenti sur ce point, sur le fait que le projet de télescope ne pourra, le cas échéant, s'implanter qu'à un endroit présentant des caractéristiques précises et que seuls deux, peut-être trois, implantations sont envisagées. Par ailleurs, si les auteurs de l'acte attaqué mentionnent que l'éolienne projetée « se situe en bordure de la zone tampon de sécurité de 10 km qui a été établie par le consortium en charge du télescope Einstein », ils n'en tirent aucun argument particulier. Du reste, le fait que l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement n'a pas estimé devoir étudier l'impact de l'éolienne litigieuse sur le projet de télescope ne justifie pas la décision des auteurs de l'acte attaqué de ne pas examiner l'interaction du projet éolien sur le projet de télescope.

18. Il s'ensuit que le deuxième moyen est fondé.

19. En conséquence, les conclusions du rapport sur le deuxième moyen peuvent être suivies, ce que des débats succincts suffisent à constater. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VII. Indemnité de procédure

20. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, au montant de 770 euros, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la SA Electrabel est accueillie.

Article 2.

La décision des fonctionnaires technique et délégué du 28 juillet 2022 délivrant, sous conditions, un permis unique à la SA Electrabel pour la construction et l'exploitation d'une éolienne d'une puissance unitaire maximum de 4,2 MW sur un bien sis rue de Maestricht, 95 à Visé est annulée.

Article 3.

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

Article 4.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise 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 le 19 septembre 2023, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Lionel Renders