

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.746 du 16 mai 2024

A. 235.718/XIII-9563

En cause : **la société anonyme LUMINUS**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoit GORS et
Camille COURTOIS, avocats,
galerie du Roi 30
1000 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,

Parties intervenantes :

1. **la société coopérative à responsabilité limitée de droit public Intercommunale de Développement Économique et d'Aménagement du Cœur du Hainaut (IDEA)**,
2. **la société anonyme ELECTRABEL**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Basile PITTIE, Thomas HAZARD
et Dominique VERMER, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,
3. **la société anonyme EOLY ENERGY**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin REULIAUX et
Alexia FIEVET, avocats,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 février 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 20 décembre 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire et la ministre de l'Environnement délivrent

à la société coopérative à responsabilité limitée Intercommunale de développement économique et d'aménagement du cœur du Hainaut (intercommunale IDEA) un permis unique visant à construire et exploiter un parc de trois éoliennes dans un établissement situé dans la zone d'activité économique de Seneffe-Manage et Tyberchamps à Manage.

II. Procédure

Par des requêtes introduites le 6 avril 2022 par la voie électronique, la société anonyme (SA) Electrabel et l'intercommunale IDEA ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Par une requête introduite le 2 mai 2022 par la voie électronique, la SA Eoly Energy a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Ces trois interventions ont été accueillies par des ordonnances du 1^{er} juin 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention, s'agissant des première et deuxième parties intervenantes, ont été régulièrement échangés.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint 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.

Les parties requérante et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2024.

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

M^e Camille Courtois, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Clémence Lecomte, *loco* M^{es} Basile Pittie, Thomas Hazard et Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties intervenantes, et M^e Alexia Fievet, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint, a été entendue 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 5 janvier 2021, l'intercommunale IDEA sollicite un permis unique pour l'implantation et l'exploitation d'un parc de six éoliennes dans un établissement situé en zone d'activité économique à Seneffe et Manage.

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

2. Le 21 janvier 2021, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception d'une demande de permis qu'ils estiment complète et recevable.

3. Plusieurs avis sont sollicités et obtenus au cours de l'instruction de cette demande.

Parmi ceux-ci, l'avis du département de la nature et des forêts du 24 mars 2021 est favorable sous conditions pour les éoliennes n^{os} 2, 3 et 6 et défavorable pour les éoliennes n^{os} 1, 4 et 5.

4. Du 15 février au 16 mars 2021, une enquête publique est organisée sur les territoires des ville et communes de Courcelles, Pont-à-Celles, Morlanwelz, Ecaussinnes, Chapelle-lez-Herlaimont, Manage, Seneffe et la Louvière.

5. Le 9 juillet 2021, les fonctionnaires technique et délégué octroient le permis sollicité pour cinq éoliennes. Le permis est refusé pour l'éolienne n^o 6.

6. Quatre recours administratifs sont introduits à l'encontre de cette décision, parmi lesquels celui de la SA Eoly Energy.

7. Le 13 octobre 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de trente jours le délai d'envoi du rapport de synthèse.

8. Le 17 novembre 2021, ils adressent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

9. Le 20 décembre 2021, les ministres délivrent le permis unique sollicité en autorisant les éoliennes n^{os} 2, 3 et 6 et en refusant de faire droit à la demande pour le surplus.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Interventions

L'admission de l'intervention par ordonnance a un caractère provisoire. Sa recevabilité est définitivement fixée par l'arrêt.

Suivant l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. L'article 52, § 3, 4^o, du règlement général de procédure prévoit quant à lui que la requête en intervention contient un exposé de l'intérêt qu'a le demandeur en intervention à la solution de l'affaire.

Il résulte de ces deux dispositions que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel.

L'intérêt direct 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 ou avantages que la partie intervenante fait valoir.

En l'espèce, si l'intercommunale IDEA est la titulaire du permis et dispose, à ce titre, d'un intérêt direct à défendre la légalité de la décision attaquée, celui des deuxième et troisième parties intervenantes n'est qu'indirect en tant qu'il découle d'une convention de collaboration conclue entre elles et la titulaire du permis.

Cette circonstance, caractérisée par l'interposition d'un lien de droit et identifiée aux points n^{os} 2 et 3 de l'examen de la recevabilité de la requête, ne suffit pas à conférer un intérêt suffisamment direct à intervenir.

En conclusion, les interventions des deuxième et troisième parties intervenantes, accueillies provisoirement par ordonnances, sont irrecevables.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante expose que le projet de parc éolien a été présenté par l'intercommunale IDEA en partenariat avec trois sociétés, à savoir Engie, Eoly Energy et elle-même, qui seront les sociétés d'exploitation et propriétaires du parc.

Elle affirme être la « destinataire des éoliennes n^{os} 1 et 5 », dont elle devait assurer l'exploitation si elles n'avaient pas été refusées par l'acte attaqué.

Elle déduit de cette circonstance qu'elle dispose, à ce titre, d'un intérêt personnel, né, actuel et manifeste à poursuivre l'annulation de ce permis qui refuse ces deux éoliennes.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que la partie requérante est dépourvue de l'intérêt requis pour agir en annulation, dès lors qu'elle n'est ni exploitante ni destinataire de l'acte attaqué.

Elle rappelle que, conformément à l'article 1^{er}, 8°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'exploitant est « toute personne qui exploite un établissement classé, ou pour le compte de laquelle un établissement classé est exploité », cette disposition prévoyant également que « pendant la procédure de délivrance du permis, le demandeur est assimilé à l'exploitant ».

Elle souligne que le formulaire de demande mentionne comme seul demandeur l'intercommunale IDEA et qu'il n'est nulle part question de la partie requérante, à part dans des correspondances avec le SPF Mobilité et Transports et Skeyes. Elle ajoute que le rapport final de l'étude d'incidences sur l'environnement identifie formellement le demandeur du permis comme étant l'intercommunale IDEA. À son estime, il ne résulte ni du dossier administratif ni de la requête qu'au jour du dépôt de celle-ci, auquel s'apprécie sa recevabilité, un changement d'exploitant a été notifié à la Région wallonne conformément à l'article 60 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

À son estime, le « partenariat » évoqué par la partie requérante est inconnu et, en tout état de cause, importe peu dès lors que la forme ou le fond de ces montages

ou arrangements sont impropres à procurer à la partie requérante l'intérêt direct qui lui est nécessaire pour agir.

C. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

La première partie intervenante soutient qu'eu égard aux termes de la convention de partenariat du 30 mars 2020 à laquelle la partie requérante est partie, celle-ci ne pourra se voir céder aucune éolienne dès lors que les éoliennes qui devaient lui revenir n'ont pas été autorisées. Elle en déduit que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est fondée.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante estime que les comparaisons opérées par la partie adverse pour contester son intérêt à agir sont dénuées de pertinence dès lors qu'elle ne prétend pas être actionnaire de l'intercommunale IDEA, qu'elle démontre avoir les droits pour devenir exploitante des éoliennes n^{os} 1 et 5 en cas d'autorisation et qu'elle dispose des droits sur les terrains concernés pour exploiter ces deux éoliennes.

Elle renvoie à l'arrêt n^o 233.675 du 1^{er} février 2016, rendu dans un cas qu'elle estime similaire au sien, et dans lequel il a été jugé que la qualité de bénéficiaire d'un accord de collaboration suffisait à reconnaître un intérêt direct au recours.

Elle ajoute que les ordonnances par lesquelles le Conseil d'État a accueilli l'intervention des deuxième et troisième parties intervenantes vont dans le sens de la thèse qu'elle défend.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante fait valoir qu'elle a participé à la préparation de la demande de permis et que l'acte attaqué la prive irrégulièrement de la possibilité d'exploiter deux éoliennes. Elle en déduit l'existence d'un lien de causalité direct entre le préjudice qu'elle subit et la décision qu'elle conteste.

À son estime, considérer que son intérêt n'est pas direct alors qu'elle est citée dans l'étude d'incidences en tant que développeur du projet litigieux et future exploitante du parc visé par l'acte est exagérément restrictif et formaliste, voire contraire à l'article 9, § 2, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement,

faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus), et à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Elle revient sur la jurisprudence, en particulier l'arrêt n° 233.675 du 1^{er} février 2016 qu'elle a déjà cité et qui, selon elle, est seul pertinent en l'espèce.

À défaut d'être suivie sur ce point, elle invite le Conseil d'État à poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'interprétation de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, menant à conclure au défaut d'intérêt d'une partie requérante qui est pourtant lésée par le refus de deux éoliennes pour lesquelles elle a participé à l'élaboration de la demande de permis et qu'elle est destinée à exploiter, est-elle compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 9, § 2, de la Convention d'Aarhus, l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il protège l'espérance légitime ? ».

F. Le dernier mémoire de la première partie intervenante

La première partie intervenante soutient qu'il ne faut pas interroger la Cour constitutionnelle car, d'une part, la partie requérante n'identifie pas clairement en quoi consiste la différence de traitement ni les catégories à comparer et, d'autre part, la question est tardive, porte en réalité sur la jurisprudence du Conseil d'État – et non une norme législative – et est sans lien avec l'article 23 de la Constitution.

V.2. Examen

1. 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.

Il est de jurisprudence constante qu'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.

2. En l'espèce, la partie requérante est signataire d'une « convention de partenariat » conclue, le 30 mars 2020, entre, d'une part, l'intercommunale IDEA, bénéficiaire de l'acte attaqué, et, d'autre part, trois « développeurs », parmi lesquels la partie requérante, pour le développement conjoint d'un projet de parc de six éoliennes sur le territoire des communes de Manage et de Seneffe.

L'article 1^{er}, alinéa 5, de cette convention dispose comme il suit :

« Le permis unique est introduit par IDEA qui s'engage dès à présent à le céder à chaque développeur pour ce qui le concerne, dans les trois mois du moment où le permis sera considéré comme définitif (c'est-à-dire libre de tous recours) et pour autant que chaque développeur ait soldé sa quote-part des frais de développement et d'études qui auront été mutualisés entre Eoly, Luminus et Electrabel ».

Cette convention prévoit également que « [l]es modalités de collaboration spécifiquement liées à la construction et l'exploitation des éoliennes seront définies dans une convention ultérieure *ad hoc*, à établir et signer endéans les trois mois de la date à laquelle le permis délivré est libre de tout recours ».

3. Il s'ensuit qu'au moment de l'introduction de la requête et à ce jour, la partie requérante n'est ni la demanderesse de permis ni la titulaire de celui-ci ni la propriétaire des parcelles concernées par le projet. Elle n'est pas non plus la mandante de l'intercommunale IDEA, laquelle défend d'ailleurs la légalité de l'acte attaqué. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que les développeurs ont soldé leur quote-part des frais de développement et d'études ni que la convention *ad hoc*, évoquée ci-avant, a été signée.

Partant, il n'existe pas de relation causale directe entre l'acte attaqué et les inconvénients qu'elle fait valoir mais un intérêt indirect découlant d'une convention de collaboration conclue entre elle et la titulaire du permis.

Cette circonstance, caractérisée par l'interposition d'un lien de droit, ne suffit pas à conférer un intérêt suffisamment direct au recours.

4. L'argument pris de l'article 9, § 2, de la Convention d'Aarhus n'a pas pour effet de remettre en cause ce qui précède dès lors que cette disposition vise les actes relevant du champ d'application de l'article 6 de la convention, lequel porte sur la participation du public.

Par ailleurs, l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne fait pas obstacle à une disposition de droit interne exigeant que le requérant dispose d'un intérêt suffisant à son recours.

5. Pour le surplus, est tardive la question préjudicielle formulée pour la première fois par la partie requérante dans son dernier mémoire et portant sur des considérations lui étant connues à tout le moins au jour du dépôt du mémoire en réplique. Sa présentation au stade ultime de la mise en état de l'affaire a eu pour conséquence qu'elle n'a pas pu être analysée dans le cadre du double examen par l'auditeur rapporteur, ce qui entrave le bon déroulement de la procédure.

6. En conclusion, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est accueillie, de sorte que la requête doit être rejetée.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure liquidée au taux de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la SA Electrabel et la SA Eoly Energy, admises provisoirement par ordonnances, sont irrecevables.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 650 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 mai 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay