

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.662 du 20 juin 2025

A. 241.595/XIII-10.315

En cause : **la ville de Bastogne**, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 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 à responsabilité limitée
RENEWABLE POWER COMPANY**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin REULIAUX et Kyann GOOSSENS, avocats,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 avril 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 30 janvier 2024 par laquelle le fonctionnaire technique prolonge de 10 ans, soit jusqu'au 5 décembre 2038, la durée de validité du permis unique octroyé, le 4 mai 2009, à la société à responsabilité limitée (SRL) Renewable Power Company et ayant pour objet l'implantation et l'exploitation d'un parc de sept éoliennes sur un bien sis chemin de Noville à Michamps (Bastogne).

II. Procédure

Par une requête introduite le 17 juin 2024, la SRL Renewable Power Company a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 26 juin 2024 de la Présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'Auditeur général adjoint, a confirmé que la requête devait être traitée comme visant une affaire relevant d'un intérêt public supérieur, au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 juin 2025.

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

M^e Sylviane Leprince, 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 Kyann Goossens, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, a été entendue en son avis.

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 4 mai 2009, les fonctionnaires technique et délégué délivrent à la SRL Renewable Power Company un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation, pour un terme expirant le 5 décembre 2028, d'un parc de sept éoliennes sur un bien sis chemin de Noville à Michamps (Bastogne).

Sur la base de ce permis unique, le parc éolien est construit puis exploité.

2. Le 17 novembre 2023, la bénéficiaire du permis introduit une demande de prolongation de la durée de ce permis unique, en ce qu'il tient lieu de permis d'environnement, pour un terme expirant le 5 décembre 2038.

3. Le 5 janvier 2024, le fonctionnaire technique adresse au collège communal de la ville de Bastogne une proposition de décision de prolongation de la durée de validité du permis unique du 4 mai 2009.

4. Le 17 janvier 2024, le collège communal émet un avis défavorable.

5. Le 30 janvier 2024, le fonctionnaire technique prolonge la durée du permis unique en tant qu'il tient lieu de permis d'environnement jusqu'au 5 décembre 2038.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention introduite par la SRL Renewable Power Company, qui est la bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que l'affaire devrait être appréhendée au regard de ce qui sera décidé par le Conseil d'État dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro A. 233.539/XIII-9261. Elle expose que, dans cette affaire, aux termes de l'arrêt n° 259.545 du 19 avril 2024, le Conseil d'État a considéré qu'est liée au fond la question de savoir si le litige a pour objet véritable la reconnaissance ou le rétablissement d'un droit subjectif de l'exploitant correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative. Elle estime que si la compétence du fonctionnaire technique sur la décision de prolongation de la durée de validité du permis unique est liée et que la réunion des conditions d'octroi l'oblige à prendre la décision attaquée, le Conseil d'État n'est pas compétent pour censurer la légalité de cet acte.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique qu'elle n'aperçoit pas en quoi la compétence de l'autorité de prolonger un permis éolien de 10 ans est liée, d'autant que la disposition qui organise cette prolongation – l'article 109 du décret du 23 juin 2016 « modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et

divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement » – établit une procédure sous la forme d'une possibilité laissée au Gouvernement. Elle ajoute qu'il ressort des travaux préparatoires de ce décret que l'autorité doit procéder à un examen *in concreto* du dossier et qu'elle dispose d'une compétence discrétionnaire pour prolonger, ou non, le permis.

V.2. Examen

1. Les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative. Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt.

2. La dernière phrase de l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, telle qu'ajoutée par l'article 89 du décret du 23 juin 2016 « modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement », dispose ce qui suit :

« Le permis est accordé pour une durée de trente ans maximum s'il porte sur une éolienne ».

Concernant l'entrée en vigueur de cette disposition, la mesure transitoire de l'article 109 du décret du 23 juin 2016 précité porte ce qui suit :

« L'article 89 s'applique aux demandes de permis introduites après l'entrée en vigueur du présent décret.

Les permis portant sur une éolienne, en cours de validité ou d'instruction avant l'entrée en vigueur du présent décret, peuvent être prolongés une fois pour la durée intermédiaire maximale entre la durée maximum pouvant être accordée pour leur activité en vertu de l'article 89 du présent décret et la durée maximum de vingt ans prévue à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}. Le Gouvernement fixe les modalités et la procédure applicable à la demande de prolongation ».

Les dispositions du chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au

permis d'environnement et portant exécution des articles 108 et 109 du décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement » sont libellées comme suit :

« Chapitre II - Mesures d'exécution de l'article 109 du décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement

Art. 2. La demande de prolongation d'un permis d'environnement ou d'un permis unique visé à l'article 109, alinéa 2, du décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement, est introduite, au moins soixante jours avant l'expiration du permis d'environnement ou du permis unique pour lequel la prolongation est demandée. La demande est adressée au fonctionnaire technique visé à l'article 111 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

La demande comprend :

- 1° les nom, prénom et adresse du demandeur ;
- 2° si le demandeur est une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse du siège social ainsi que les nom, prénom, adresse et qualité de la personne mandatée pour introduire la demande ;
- 3° les références, l'objet et la date de la décision octroyant le permis d'environnement ou le permis unique dont la prolongation de la durée de validité est demandée ;
- 4° les motifs de la demande de prolongation et la durée pour laquelle elle est demandée.

La demande de prolongation visée à l'alinéa 1^{er} est introduite au moyen d'un formulaire dont le modèle est arrêté par le ministre de l'Environnement.

Art. 3. S'il n'est pas l'autorité compétente, le fonctionnaire technique envoie son avis à l'autorité compétente en première instance dans un délai de vingt jours à dater de la réception de la demande.

Art. 4. § 1^{er}. L'autorité compétente envoie sa décision au demandeur dans un délai de vingt jours à dater de la réception de l'avis du fonctionnaire technique.

L'autorité compétente en première instance en informe simultanément par pli ordinaire :

- 1° lorsqu'ils ne sont pas l'autorité compétente, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué ;
- 2° lorsqu'elle n'est pas l'autorité compétente, l'administration communale visée aux articles 16 ou 81 du décret ;
- 3° le fonctionnaire chargé de la surveillance ;
- 4° les autorités et administrations consultées lors de cette procédure.

§ 2. Si le fonctionnaire technique est l'autorité compétente, il envoie au demandeur sa décision dans un délai de cinquante jours à dater de la réception de la demande de prolongation. Simultanément à sa décision, il en informe le fonctionnaire délégué lorsque la demande porte sur un permis unique ».

3. La question se pose, en l'espèce, de savoir si la compétence du fonctionnaire technique, exercée sur la base de l'article 109 du décret du 23 juin 2016 précité et des dispositions du chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du

20 avril 2017 précité, est liée et si la réunion des conditions d’octroi de la prolongation l’obligeait en tout état de cause à prendre la décision attaquée.

Statuer sur cette problématique nécessite qu’au préalable, soit tranchée la question de savoir si la décision de prolongation de la durée de validité du permis unique adoptée en application de ces dispositions constitue ou non une décision environnementale devant mettre en œuvre l’ensemble des critères d’appréciation prévus par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d’environnement ainsi que la procédure de participation du public.

4. Il y a dès lors lieu de considérer que le déclinatoire de compétence est lié au fond et qu’il ne peut être examiné à ce stade de la procédure.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante estime qu’elle dispose d’un intérêt suffisant à son recours dès lors que, d’une part, l’acte attaqué a pour objet la prolongation de l’exploitation d’un parc éolien situé sur son territoire, que, d’autre part, elle a été consultée dans le cadre de l’instruction de la demande qui a mené à la délivrance du permis unique du 4 mai 2009 et qu’enfin, elle est intervenue en tant médiatrice entre les riverains, l’exploitant du parc éolien et le SPW, à la suite de plaintes de riverains quant aux nuisances générées par cette installation.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que, sans l’acte attaqué, l’exploitant dispose d’un permis valable jusqu’au 5 décembre 2028 et « qu’après cette échéance, la question de la durée de validité de ce permis devra être appréhendée au regard de la modification récente du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d’environnement qui prévoit en principe que le permis d’environnement est accordé pour la durée de l’exploitation ».

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soulève une exception d’irrecevabilité du recours en lien avec l’adoption du décret du 25 avril 2024 modifiant divers décrets relatifs à l’environnement, qui prévoit que les permis existants relatifs aux parcs éoliens seront accordés pour la durée d’exploitation.

Elle en déduit que l'acte attaqué ne pourrait plus causer de grief à la partie requérante puisqu'en cas d'annulation, le parc éolien litigieux sera couvert par un permis d'environnement.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante estime que le décret du 25 avril 2024 modifiant divers décrets relatifs à l'environnement n'étant pas encore entré en vigueur, il est prématuré de se prononcer sur son application.

Elle fait valoir que même si ce décret devait s'appliquer, elle conserve un intérêt actuel à son recours. Elle relève que l'acte attaqué prolonge de dix ans à dater du 6 décembre 2028, soit jusqu'au 5 décembre 2038, la durée de validité du permis unique octroyé le 4 mai 2009.

Elle expose que, pour les permis uniques, le décret du 25 avril 2024 précité prévoit que la délivrance d'un permis pour la durée d'exploitation ne vaut que moyennant une actualisation périodique des conditions particulières du permis, à laquelle l'exploitant est invité par l'administration quelques mois avant la date d'échéance du permis. Elle relève qu'à défaut pour l'exploitant de se conformer à cette procédure et d'obtenir une décision favorable de l'autorité administrative, son permis deviendra caduc.

Elle souligne qu'en vertu de l'article 58 du décret du 25 avril 2024, la demande d'actualisation doit être introduite au plus tard douze mois avant la date d'échéance mentionnée dans le permis, pour les établissements de classe 1, et au plus tard neuf mois pour les établissements de classe 2.

Elle en déduit ce qui suit :

« [S]i l'acte attaqué est annulé, l'échéance du permis sera considérée au 5 décembre 2028, date correspondant à l'échéance initiale du permis, et à laquelle il y aura nécessairement eu reconsidération des conditions d'exploitation (comprenant des garanties d'évaluation des incidences et de participation du public et de consultation des instances d'avis, entre autres), alors que si l'acte attaqué n'est pas annulé, l'échéance du permis sera considérée comme étant au 5 décembre 2038 (soit dix ans plus tard), date jusqu'à laquelle l'exploitation se poursuivra au-delà du terme initial de vingt ans, sans que n'intervienne une réévaluation et une actualisation des conditions d'exploiter ».

VI.2. Examen

Une commune a, en principe, intérêt à demander l'annulation de toute décision qui affecte le territoire communal et qui concerne l'exploitation d'activités réglementées qui s'y exercent.

En l'espèce, l'acte attaqué a pour objet de prolonger de 10 ans la durée de validité du permis unique délivré le 4 mai 2009 pour la construction et l'exploitation d'un parc de sept éoliennes sur le territoire de la partie requérante.

Il n'est pas requis de la partie requérante qu'elle démontre plus concrètement son intérêt au recours, dès lors que, d'une part, elle est à l'origine d'initiatives visant à concilier les riverains, qui se plaignent des nuisances générées par l'exploitation du parc éolien litigieux, et l'exploitant de celui-ci, et que, d'autre part, elle a fait part de son opposition au projet de prolongation de la durée de validité du permis unique du 4 mai 2009.

Pour le surplus, le décret du 25 avril 2024 modifiant divers décrets relatifs à l'environnement a été publié au *Moniteur belge* du 30 septembre 2024. En vertu de l'article 60, alinéa 1^{er}, de ce décret, celui-ci entre en vigueur à une date déterminée par le Gouvernement, à l'exception de l'article 27 qui entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Au jour de la clôture des débats, la date d'entrée en vigueur de ce décret n'a pas été déterminée par le Gouvernement wallon, de sorte que cette législation ne peut exercer aucune influence sur l'intérêt au recours de la partie requérante.

En conclusion, l'exception d'irrecevabilité soulevée par les parties adverse et intervenante n'est pas accueillie.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un quatrième moyen « de l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, de la violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution et de l'obligation de *standstill* contenue dans cette disposition, de l'article 159 de la Constitution, de la violation de l'article 109 du décret du 23 juin 2016 modifiant le

Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement (*Moniteur belge* du 8 juillet 2016), de la violation du devoir de minutie, 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'insuffisance, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

En une première branche, elle reproche à l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 précité, d'une part, de ne pas avoir correctement exécuté le mandat confié par l'article 109 du décret du 23 juin 2016 précité en ne prévoyant pas que tout ou partie des garanties applicables aux demande de renouvellement des permis d'environnement sont applicables aux prolongations de la durée de ceux-ci et, d'autre part, de violer l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.

Elle expose qu'avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017, le permis unique délivré pour l'exploitation d'une éolienne l'était pour une durée maximale de 20 ans et que l'exploitant souhaitant prolonger cette installation devait introduire une nouvelle demande de permis, dont la procédure d'examen était assortie de plusieurs garanties fixées par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le livre I^{er} du Code de l'environnement.

Elle déduit des travaux préparatoires de l'article 109 du décret du 23 juin 2016 que la volonté du législateur était que la demande de prolongation fasse l'objet d'une instruction et que des vérifications soient effectuées quant à la situation actuelle.

Elle déplore que les articles 2 à 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 ne prévoient ni mesure d'instruction ni garantie, alors que la prolongation de la durée d'exploitation d'un parc éolien pour 10 ans est susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement.

Elle considère que cet arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 n'est pas conforme au décret du 23 juin 2016 et doit, partant, être écarté en vertu de l'article 159 de la Constitution.

À titre subsidiaire, elle estime que cet arrêté viole l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution. Constitue, selon elle, un recul du niveau protection de l'environnement la possibilité de continuer à exploiter un parc éolien pour une durée de 10 ans au-delà de l'échéance initiale du permis sans que soit suivie une procédure de délivrance de permis assortie de garanties procédurales dans l'intérêt

de la protection de l'environnement et du voisinage, alors que de telles garanties étaient précédemment applicables pour en prolonger l'exploitation.

Elle argue que cette régression présente un caractère sensible puisqu'il s'agit de garanties fondamentales établies notamment par le droit international de l'environnement, en l'occurrence 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 la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Elle soutient que, bien que l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus ne possède pas les caractéristiques lui conférant un effet direct dans l'ordre juridique interne, il peut éclairer la lecture des textes contestés au regard du principe de *standstill*.

Elle estime qu'aucun motif d'intérêt général ne peut justifier une telle régression. Elle souligne à cet égard que les projets éoliens concernés n'ont pas été conçus initialement pour une durée de 30 ans, qu'ils utilisent des technologies moins avancées, voire souvent dépassées, et qu'ils ont été autorisés alors que de nombreuses données relatives au milieu naturel et à l'environnement immédiats de leurs implantations étaient encore peu connues.

En une seconde branche, développée à titre subsidiaire, elle soutient que l'article 109 du décret du 23 juin 2016 viole l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution car il ne prévoit, même sous une forme simplifiée, aucune des garanties exigées pour une demande de permis d'environnement. Elle propose de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à ce propos.

B. Le mémoire en réponse

À propos des deux branches réunies, la partie adverse fait valoir que pour décider que l'article 109 du décret du 23 juin 2016 viole le principe de *standstill*, il faudrait préalablement poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, ce que la partie requérante ne sollicite pas.

Quant à l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017, elle estime que le raisonnement de la partie requérante part de la prémisse erronée selon laquelle la modification de la durée d'exploitation constitue une modification de l'établissement.

C. *Le mémoire en réplique*

À propos de la première branche, la partie requérante soutient que l'acte attaqué modifie les conditions dans lesquelles l'activité est exercée et en déduit qu'il s'agit bien d'une modification. Elle ajoute qu'il n'est pas nécessaire que cette modification le soit « au sens de la directive 2011/92/UE » pour que la question du respect du principe de *standstill* se pose.

Elle fait état de la nouvelle procédure d'actualisation des conditions particulières d'exploitation organisée par le décret du 25 avril 2024 précité qui permet désormais de rendre les permis d'environnement valables pour la durée de l'exploitation, sans terme temporel fixe. À son estime, il ressort des travaux préparatoires de ce décret que le respect du principe de *standstill* implique que la procédure d'actualisation des conditions particulières réponde à toutes les obligations prévues dans les procédures normatives actuelles, dont l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets, l'organisation d'une procédure d'enquête publique et la publicité de toute décision.

Elle déduit de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 73.379/4 du 15 juin 2023 que le législateur était conscient, lors de l'adoption du décret du 24 avril 2024, que la possibilité de prolonger les permis octroyés pour la durée de l'exploitation, sans demande de permis pour le renouvellement, devait s'accompagner de garanties fondamentales (l'évaluation des incidences, l'enquête publique, la consultation des instances d'avis et le réexamen matériel des conditions), afin de respecter le principe de *standstill* et ce, même s'il n'y a pas de modification apportée à l'établissement, hormis la durée d'exploitation. Elle ajoute que si la section de législation estime que l'absence de réexamen concret des conditions particulières pour faire basculer la durée d'un permis vers une durée illimitée est un recul sensible de la protection de l'environnement, ce raisonnement est valable également pour les demandes de prolongation de permis éolien pour une durée de 10 ans.

À propos de la seconde branche, elle indique ne pas contester l'objectif légitime poursuivi par le législateur. Elle estime toutefois qu'il ne s'agit pas de l'exposé attendu de la nécessité de la régression sensible du niveau de protection de l'environnement par la procédure établie.

D. *La requête en intervention*

À propos de la première branche, la partie intervenante estime que la partie requérante ne démontre pas que la prolongation d'un permis d'environnement relatif à un parc éolien est un projet au sens de la directive 2011/92/UE précitée. Elle

souligne que la décision de prolongation n'est pas octroyée de manière automatique, l'autorité ayant, en l'espèce, examiné l'état des machines et répondu à la réclamation de la partie requérante relative aux nuisances sonores. Elle soutient qu'il n'est pas établi concrètement que l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 emporte une diminution sensible du niveau de protection de l'environnement.

À propos de la seconde branche, elle déduit des travaux préparatoires du décret du 23 juin 2016 que son article 109 est motivé par la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dues à la production d'électricité. Elle considère qu'il s'agit de motifs d'intérêt général admissibles.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que, compte tenu des griefs devant être tranchés dans la présente cause, il est opportun d'attendre la réponse que la Cour de justice de l'Union européenne apportera à la question préjudicielle posée dans l'arrêt n° 262.340 du 12 février 2025 (affaire A. 233.539/XIII-9261).

Elle considère que la qualification juridique qu'il convient de réserver à l'acte attaqué revêt une importance décisive et est une question à trancher avant d'examiner la légalité de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante soutient qu'en elle-même, la prolongation de 10 ans d'un permis d'environnement ne constitue pas un élément participant à la définition de la notion de projet au sens de l'article 1^{er}, § 2, a), de la directive 2011/92/UE précitée.

Selon elle, si la prolongation d'un permis d'environnement ne peut, en soi, être susceptible d'incidences négatives importantes sur l'environnement, il ne peut être question d'une régression sensible du niveau de protection.

Elle fait valoir que, comme indiqué dans la note au Gouvernement wallon concernant l'arrêté du 20 avril 2017, le processus de participation du public et de l'évaluation des incidences sur l'environnement est compris dans le cadre de l'instruction de la demande de permis.

Elle affirme qu'en tout état de cause, l'éventuelle diminution du niveau de protection de l'environnement est justifiée par des motifs d'intérêt général

admissibles, en particulier la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dues à la production d'électricité.

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante soutient que la solution de cette affaire ne dépend pas de la réponse aux questions préjudicielles posées dans l'arrêt n° 262.340 du 12 février 2025 dans la mesure où le moyen n'est pas pris de la violation de l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus, cette disposition étant « uniquement invoquée comme un éclairage parmi d'autres pour l'application du principe de *standstill* ».

Selon elle, « le principe de *standstill* déduit de l'article 23 de la Constitution n'exige nullement que, pour que l'on puisse déterminer l'existence d'une régression dans le niveau de protection environnementale offert :

- ni que les dispositions antérieurement applicables soient exigées par un texte de droit supranational ;
- ni que les dispositions nouvellement applicables soient exigées par, ou devraient répondre à, un texte de droit supranational ».

Elle ajoute que les garanties mises en exergue par elle dans le cadre de l'examen de la violation du principe de *standstill* ne concernent pas uniquement le processus de participation du public, seule problématique concernée par les questions préjudicielles posées dans l'arrêt précité.

Elle maintient que le changement de la durée d'exploitation constitue bien une modification des conditions dans lesquelles une activité est exercée et que la détermination de la durée du permis est intrinsèque au contenu de la décision sur la demande de permis unique.

VII.2. Examen

1. L'arrêt n° 262.340 du 12 février 2025, prononcé dans l'affaire A. 233.539/XIII-9261, comporte les passages suivants :

« A. Le mécanisme wallon permettant la prolongation de la durée d'exploitation d'un permis portant sur une éolienne

1. L'article 89 du décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'environnement, le Code de l'eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement précise, en complétant l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, in fine, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, que, par dérogation à la durée de 20 ans des permis d'environnement, "le permis est accordé pour une durée de trente ans maximum s'il porte sur une éolienne".

Selon l'article 109, alinéa 1^{er}, de ce même décret, cette modification s'applique aux demandes de permis introduites après l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 2016, soit à partir du 1^{er} août 2016.

Pour les permis en cours de validité ou d'instruction avant le 1^{er} août 2016, l'article 109, alinéa 2, du décret du 23 juin 2016 précité prévoit ce qui suit, à titre de disposition transitoire :

“ Les permis [...] peuvent être prolongés une fois pour la durée intermédiaire maximale entre la durée maximum pouvant être accordée pour leur activité en vertu de l'article 89 du présent décret et la durée maximum de vingt-ans prévue à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}. Le Gouvernement fixe les modalités et la procédure applicable à la demande de prolongation”.

Ces permis peuvent donc être prorogés d'une durée qui conduit à ce que la durée totale de l'exploitation soit de 30 années.

2. Ces dispositions sont exécutées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et portant exécution des articles 108 et 109 du décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'environnement, le Code de l'eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement.

Les articles 2 à 4 de cet arrêté, qui exécutent l'article 109, alinéa 2, du décret du 23 juin 2016 précité, sont libellés comme suit :

“ Art. 2. La demande de prolongation d'un permis d'environnement ou d'un permis unique visé à l'article 109, alinéa 2, du décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement, est introduite, au moins soixante jours avant l'expiration du permis d'environnement ou du permis unique pour lequel la prolongation est demandée. La demande est adressée au fonctionnaire technique visé à l'article 111 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

La demande comprend :

- 1° les nom, prénom et adresse du demandeur ;
- 2° si le demandeur est une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse du siège social ainsi que les nom, prénom, adresse et qualité de la personne mandatée pour introduire la demande ;
- 3° les références, l'objet et la date de la décision octroyant le permis d'environnement ou le permis unique dont la prolongation de la durée de validité est demandée ;
- 4° les motifs de la demande de prolongation et la durée pour laquelle elle est demandée.

La demande de prolongation visée à l'alinéa 1^{er} est introduite au moyen d'un formulaire dont le modèle est arrêté par le ministre de l'Environnement.

Art. 3. S'il n'est pas l'autorité compétente, le fonctionnaire technique envoie son avis à l'autorité compétente en première instance dans un délai de vingt jours à dater de la réception de la demande.

Art. 4. § 1^{er}. L'autorité compétente envoie sa décision au demandeur dans un délai de vingt jours à dater de la réception de l'avis du fonctionnaire technique.

L'autorité compétente en première instance en informe simultanément par pli ordinaire :

- 1° lorsqu'ils ne sont pas l'autorité compétente, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué ;
- 2° lorsqu'elle n'est pas l'autorité compétente, l'administration communale visée aux articles 16 ou 81 du décret ;
- 3° le fonctionnaire chargé de la surveillance ;
- 4° les autorités et administrations consultées lors de cette procédure.

§ 2. Si le fonctionnaire technique est l'autorité compétente, il envoie au demandeur sa décision dans un délai de cinquante jours à dater de la réception de la demande de prolongation. Simultanément à sa décision, il en informe le fonctionnaire délégué lorsque la demande porte sur un permis unique”.

3. En l'espèce, en application des dispositions précitées, le permis initial octroyé le 6 juin 2017 aux parties intervenantes pour une durée de 20 ans, soit jusqu'au 28 août 2029, est prolongé par l'acte attaqué pour une durée de 10 ans jusqu'au 28 août 2039, soit une durée d'exploitation totale de 30 ans.

B. La Convention d'Aarhus

4. Aux termes de son article 1^{er}, la Convention d'Aarhus vise, notamment, à garantir la participation du public au processus décisionnel. L'article 6 de cette convention prévoit, à cet effet, certaines règles de participation du public.

L'article 6, § 1^{er}, a) et b), de la convention précitée détermine le champ d'application de ces règles comme suit :

- “ Chaque partie :
- a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I ;
 - b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions”.

Les paragraphes 2 à 9 de l'article 6 précité contiennent les règles de participation du public.

Le paragraphe 10 de cette même disposition prescrit ce qui suit :

- “ Chaque partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu”.

Les points 20 et 22 de l'annexe I, intitulée « Liste des activités visées au paragraphe 1^{er}, a) de l'article 6 », de la Convention d'Aarhus sont libellés comme suit :

- “ 20. Toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale”.
- “ 22. Toute modification ou extension des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans la présente annexe est régie par le paragraphe 1 a) de l'article 6 de la présente convention. Toute autre modification ou extension d'activités relève du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la présente convention”.

5. Dans son avis 60.433/4 du 14 décembre 2016 sur l'avant-projet d'arrêté ayant abouti à l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 précité, à la suite de et dans le même sens que son avis 39.700/4 du 30 janvier 2006 sur l'avant-projet devenu le décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, la section de législation du Conseil d'État relève ce qui suit :

“ [...] les termes ‘lorsqu’il y a lieu’, qui figurent [à l’article 6, § 10, de la Convention d’Aarhus], ne paraissent pas pouvoir être compris comme laissant aux Parties le choix libre et entier de faire ou non application des paragraphes 2 à 9 de l’article 6 lorsque se présente l’hypothèse visée au paragraphe 10. Ils doivent plutôt être compris comme imposant une procédure de participation du public préalablement à l’adoption de toute décision de réexamen ou de mise à jour des conditions d’exercice d’une activité qui, soit est reprise à l’annexe I de la convention, soit n’y figure pas mais doit être considérée comme pouvant avoir un effet important sur l’environnement”.

Elle poursuit son avis comme suit :

“ Une décision qui prolonge la durée de validité d’un permis accordé pour une activité qui est reprise à l’annexe I de la convention ou doit être considérée comme pouvant avoir un effet important sur l’environnement entre dans le champ d’application de l’article 6, § 10, de la convention : elle modifie en effet les conditions dans lesquelles cette activité est exercée.

Aussi, elle doit être soumise à une procédure de participation du public conforme aux dispositions des paragraphes 2 à 9 de l’article 6 de la Convention”.

Le Gouvernement wallon n’a toutefois pas suivi cet avis et n’a pas inséré de nouvelle procédure de participation du public préalable à la décision de prolongation de la durée de validité d’un permis portant sur l’exploitation d’éoliennes.

La note au Gouvernement wallon pour la deuxième lecture du projet expose les raisons pour lesquelles l’arrêté ne prévoit pas de procédure de participation du public dans les termes suivants :

“ Par ailleurs, il convient de noter que le processus de participation du public en ce compris l’étude d’incidence sur l’environnement mené lors de la procédure d’instruction de la demande de permis n’a pas égard à la durée potentielle qui pourrait être accordée dans le cadre du permis.

En effet, le demandeur introduit sa demande qui fait alors l’objet d’un processus de participation du public en ce compris une étude d’incidences sur l’environnement en espérant bénéficier de la durée maximale potentielle pour son permis. Les éléments du dossier sont ainsi prévus et exposés au public en ce sens. Ce faisant, le public lors du processus de participation s’est déjà prononcé sur ces éléments, lesquels ne font en réalité, et ce, malgré la possibilité d’une prolongation de la durée, l’objet d’aucune modification des conditions du permis par rapport aux conditions initiales sur lesquelles le public a été amené à se prononcer.

Pour ces motifs tenant au fait que l’imposition d’une procédure de participation du public supplémentaire imposerait une discrimination et au fait que le public a été amené à se prononcer sur le projet initial indépendamment de sa durée, mais en tenant compte uniquement de son impact potentiel sur une durée indéterminée, il n’est pas opportun de fixer, pour cette procédure permettant de régulariser certaines situations particulières, une nouvelle procédure de participation du public.

D'autre part, il convient de rappeler que l'article 109 vise à instaurer la possibilité pour les permis portant sur une ou plusieurs éoliennes qui sont en cours de validité ou d'instruction avant le 1^{er} août 2016 de solliciter une prolongation de la durée afin de bénéficier du même régime juridique que les permis dont la demande a été examinée après le 1^{er} août 2016. Pour les mêmes motifs que ceux évoqués pour ce qui concerne l'article 108, il n'y a pas lieu d'insérer une nouvelle procédure de participation du public.

Dans les deux hypothèses, les conditions dans lesquelles l'activité est exercée ne sont pas modifiées. Les conditions originelles perdurent à l'identique pour la durée de la prolongation éventuellement accordée”.

Ce faisant, la partie adverse justifie l'absence d'organisation d'une procédure de participation du public par le fait qu'elle évite ainsi de créer une discrimination, que le public a déjà été amené à se prononcer sur le projet initial indépendamment de sa durée et que les conditions originelles dans lesquelles l'activité est exercée ne sont pas modifiées.

6. Une disposition internationale peut être considérée comme étant d'effet direct lorsqu'elle comporte des termes permettant d'y voir des obligations claires, précises et non subordonnées dans leur exécution ou dans leurs effets à l'intervention d'un acte ultérieur.

En prévoyant que, “lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu”, l'article 6, § 10, énonce objectivement les hypothèses envisagées et les obligations imposées aux autorités. Il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux États lorsqu'est en cause une activité reprise à l'annexe I de la Convention.

Est recevable le moyen pris de la violation de l'article 6, § 10, de la convention d'Aarhus dans la mesure où cette disposition possède les caractéristiques qui lui confèrent un effet direct dans l'ordre juridique interne du moins en ce qui concerne les activités visées à l'annexe I de la convention.

7. Sur l'interprétation à réserver à la disposition internationale précitée, le requérant et les parties intervenantes se réfèrent aux conclusions et recommandations du comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus. Cet organe, établi par les Parties à la convention, est consultatif et, partant, ne peut pas prendre de décision juridiquement contraignante, mais adopte des conclusions et des recommandations qui sont soumises pour approbation à la réunion des Parties. Ils renvoient également au Guide d'application de la Convention d'Aarhus, lequel n'a pas non plus de valeur juridique contraignante, mais contient des éléments d'orientation.

8. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'autorisation du parc éolien en cause relève du champ d'application de l'article 6, § 1^{er}, a), de la Convention d'Aarhus, dès lors qu'elle est visée au point 20 de l'annexe I en tant qu'autorisation soumise à une procédure d'évaluation des incidences impliquant une phase de participation du public.

La difficulté vient de la qualification juridique que revêt la décision de prolongation de la durée de validité du permis d'exploiter ce parc éolien. Il s'agit d'une décision pour laquelle les paragraphes 2 à 9 de l'article 6 s'appliquent si elle peut être qualifiée :

- soit d'autorisation d'une activité de l'annexe I visée au paragraphe 1^{er}, a), de l'article 6, voire d'une modification ou extension de cette activité telle que visée au point 22 de l'annexe I ;

- soit d'autorisation d'une activité non énumérée à cette annexe I mais pouvant avoir un effet important sur l'environnement visée au paragraphe 1^{er}, b), de l'article 6 ;
- soit de décision de réexamen ou mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1^{er} de l'article 6 au sens du paragraphe 10 de cette même disposition.

Ce qui précède ne permet pas de qualifier la décision de prolongation de la durée de validité d'un permis d'exploiter d'éoliennes adoptée sur la base de l'article 109, alinéa 2, du décret du 23 juin 2016 précité, au regard des règles de participation du public prescrites par l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

Cette circonstance est de nature à imposer qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour, celle-ci étant nécessaire pour la solution du litige.

9. La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour interpréter les dispositions de la Convention d'Aarhus sur renvoi préjudiciel.

Dans un arrêt du 8 mars 2011 (C-240/09), *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, la Cour de justice a notamment jugé ce qui suit :

“ 29. À titre liminaire, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 300, paragraphe 7, CE, '[l]es accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de la Communauté et les États membres'.

30. La Convention d'Aarhus a été signée par la Communauté et a ensuite été approuvée par la décision 2005/370. Partant, selon une jurisprudence constante, les stipulations de cette convention font désormais partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union (voir par analogie, notamment, arrêts du 10 janvier 2006, *IATA et ELFAA*, C-344/04, Rec. p. I-403, point 36, ainsi que du 30 mai 2006, *Commission / Irlande*, C-459/03, Rec. p. I-4635, point 82). Dans le cadre de cet ordre juridique, la Cour est, dès lors, compétente pour statuer à titre préjudiciel sur son interprétation (voir, notamment, arrêts du 30 avril 1974, *Haegeman*, 181/73, Rec. p. 449, points 4 à 6, et du 30 septembre 1987, *Demirel*, 12/86, Rec. p. 3719, point 7).

31. La Convention d'Aarhus ayant été conclue par la Communauté et tous ses États membres en vertu d'une compétence partagée, il en découle que la Cour, saisie conformément aux dispositions du traité CE, notamment l'article 234 CE, est compétente pour établir la ligne de partage entre les obligations que l'Union assume et celles qui demeurent à la seule charge des États membres et pour interpréter les stipulations de la Convention d'Aarhus (voir, par analogie, arrêts du 14 décembre 2000, *Dior e.a.*, C-300/98 et C-392/98, Rec. p. I-11307, point 33, ainsi que du 11 septembre 2007, *Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos*, C-431/05, Rec. p. I-7001, point 33)”.

Par conséquent, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle formulée à l'article 2 du dispositif ».

La question préjudicielle posée dans le dispositif de l'arrêt est la suivante :

- « Dans un régime juridique où l'exploitation d'une activité relevant de l'annexe I de la Convention d'Aarhus fait l'objet d'un permis d'exploitation octroyé pour une durée maximale de 20 ans,
- l'article 6, §§ 1^{er} et 10, et les points 20 et 22 de l'annexe I de la Convention d'Aarhus doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une décision de prolonger de 10 années l'exploitation de l'activité initialement autorisée pour 20 années doit faire l'objet d'une phase de participation du public ?

- l'article 6, §§ 1^{er} et 10, de la Convention d'Aarhus doit-il être interprété en ce sens que n'est pas compatible avec cet article un régime juridique dans lequel la procédure de prolongation de 10 années de l'exploitation de l'activité n'emporte jamais de phase de participation du public ? ».

2. La problématique examinée dans cet arrêt concerne, comme en l'espèce, le régime instauré par l'article 109, alinéa 2, du décret du 23 juin 2016 précité concernant la prolongation de la durée d'exploitation d'un permis portant sur une éolienne.

Si cet arrêt aborde cette problématique sous l'angle principal de la régularité du système mis en place au regard de l'article 6, §§ 1^{er} et 10, de la Convention d'Aarhus, il y a lieu de constater que les critiques formulées dans le cadre du moyen à l'examen évoquent expressément cette disposition, quand bien même le grief principal est articulé autour de l'article 23 de la Constitution.

De plus, il n'est pas exclu que la réponse qui sera apportée par la Cour de justice de l'Union européenne contribue à qualifier juridiquement la décision portant prolongation de la durée d'exploitation d'un permis éolien, voire à interpréter le système mis en place par le législateur wallon au regard des garanties procédurales entourant l'adoption de l'acte attaqué, lesquelles peuvent avoir une influence sur l'appréciation de la régression du niveau de la protection de l'environnement alléguée par la partie requérante.

3. Compte tenu de ce qui précède, il est de bonne justice de surseoir à statuer en attendant l'issue de la procédure actuellement mue devant la Cour de justice de l'Union européenne et de remettre l'affaire *sine die*.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SRL Renewable Power Company est accueillie.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

L'affaire est remise *sine die*.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 juin 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Pierre-Olivier de Broux,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay