

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.379 du 30 septembre 2025

A. 243.104/XIII-10.514

En cause :

1. **A.S.**,
2. **M.G.**,
3. **D.D.**,

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

Partie intervenante :

la société anonyme LUMINUS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume
POSSOZ et Vladimir THUNIS, avocats,
chaussée de la Hulpe 185
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 30 septembre 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 24 août 2016 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué octroient à la société anonyme (SA) Luminus un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de trois éoliennes d'une puissance maximale totale de 9,6 MW, dans un établissement situé rue de Rhisnes à Emynes (La Bruyère).

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 6 décembre 2024 par la voie électronique, la SA Luminus a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les parties requérantes ont régulièrement déposé un mémoire ampliatif.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2025.

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

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^{es} Ivan-Serge Brouhns, Guillaume Possoz et Vladimir Thunis, avocats, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 15 février 2016, la SA EDF Luminus introduit une demande de permis unique ayant pour objet principal la construction et l'exploitation de trois éoliennes, d'une puissance nominale maximale de 3,2 MW, sur un bien situé à Émines (La Bruyère), rue de Rhisnes.

Ce bien est localisé le long de l'autoroute E42, entre les villages d'Émines et de Rhisnes, en zone agricole au plan de secteur.

La demande de permis, qui est accompagnée d'une étude d'incidences sur l'environnement, porte également sur la création de nouveaux chemins d'accès en domaine privé, le renforcement de l'assise de chemins publics existants, la création d'une cabine de tête au niveau du parc éolien et le raccordement électrique interne et externe des éoliennes.

4. Par un courrier du 7 mars 2016, les fonctionnaires délégué et technique informent la demanderesse de permis que sa demande est complète et recevable.

5. Du 21 mars au 20 avril 2016, une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune de La Bruyère et, du 15 mars au 20 avril 2016, sur celle de la ville de Namur. Elle donne lieu au dépôt de plusieurs centaines de réclamations.

6. Les avis suivants sont émis sur la demande :

- avis d'implantation favorable du 18 mars 2016 de la direction du développement rural du service public de Wallonie (SPW) ;
- avis défavorable du 19 avril 2016 de la commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité de La Bruyère (CCATM) ;
- avis favorable conditionnel du 26 avril 2016 de la cellule bruit du SPW ;
- avis défavorable du 4 mai 2016 du collège communal de La Bruyère ;
- avis réputé favorable du département de la nature et des forêts (DNF) du SPW.

7. Par un courrier du 18 juillet 2016, les fonctionnaires délégué et technique informent la demanderesse de permis de la prolongation de 30 jours du délai de notification de leur décision.

8. Le 24 août 2016, les fonctionnaires délégué et technique délivrent le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Par un courrier du 14 septembre 2016, la commune de La Bruyère introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision et, par un courrier du 23 septembre 2016, plusieurs riverains font de même.

10. Le 18 novembre 2016, le DNF donne un avis complémentaire.

11. Le 28 novembre 2016, les fonctionnaires délégué et technique transmettent au ministre un rapport de synthèse sur recours dans lequel ils proposent de confirmer la décision entreprise et d'octroyer le permis unique sollicité.

12. Le 27 décembre 2016, le ministre octroie le permis unique, lequel est annulé par un arrêt n° 242.979 du 19 novembre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.979).

13. Le 7 décembre 2018, un complément à l'étude d'incidences sur l'environnement est établi.

14. Du 27 décembre 2018 au 31 janvier 2019, une nouvelle enquête publique est organisée par la commune de La Bruyère et, du 4 janvier 2019 au 11 février 2019, par la ville de Namur. Aucune réclamation n'est déposée lors de l'enquête publique de la ville de Namur. En revanche, celle de la commune de La Bruyère donne lieu au dépôt de plusieurs réclamations.

15. Le 22 janvier 2019, le DNF émet un avis favorable conditionnel, qui confirme son avis du 18 novembre 2016.

16. Le 15 février 2019, la commune de La Bruyère émet un avis défavorable.

17. Par un courrier recommandé envoyé le 15 mars 2019 et réceptionné le 18 mars 2019, les fonctionnaires délégué et technique compétents en degré de recours transmettent au ministre leur rapport de synthèse aux termes duquel ils proposent d'octroyer, sous conditions, le permis unique sollicité.

18. Le 4 avril 2019, le ministre octroie, sous conditions, le permis unique, lequel est annulé par un arrêt n° 258.833 du 15 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.833).

19. A la suite de l'arrêt précité, l'instruction de la demande est reprise au stade des recours administratifs introduits à l'encontre du permis unique du 24 août 2016 octroyé par les fonctionnaire délégué et technique compétents en première instance.

20. Le 29 avril 2024, les fonctionnaire délégué et technique compétents en degré de recours font part de leur décision de proroger de 30 jours le délai qui leur était imparti pour envoyer leur rapport de synthèse.

21. Le 24 mai 2024, ils envoient au ministre de l'Environnement et au ministre de l'Aménagement du territoire leur rapport de synthèse, au terme duquel ils proposent de refuser la demande de permis unique.

22. Les ministres n'ayant pas statué dans le délai imparti, la décision de première instance du 24 août 2016 est confirmée par l'effet de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

IV. Intervention

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

V. Recevabilité

V.1. Exception omisso medio

V.1.1. Thèses des parties

A. La requête en intervention

24. La partie intervenante constate que seuls le collège communal de La Bruyère et d'autres riverains, à l'exclusion des trois parties requérantes, ont introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de l'acte attaqué. Elle fait valoir qu'à défaut pour les parties requérantes d'avoir elles-mêmes exercé cette voie de recours préalable obligatoire, la requête en annulation est irrecevable.

Elle estime qu'est sans incidence la circonstance que le Conseil d'État ait jugé, par son arrêt n° 242.979 du 19 novembre 2018, que le troisième requérant avait un intérêt au recours puisque cet arrêt s'est borné à reconnaître l'intérêt personnel à agir dans son chef, sans se prononcer sur la recevabilité de son recours en l'absence d'exercice de la voie de recours organisée préalable et obligatoire.

B. Le mémoire ampliatif

25. Les parties requérantes répliquent qu'il suffit qu'un recours administratif préalable ait été exercé, qu'il soit recevable et que l'autorité compétente sur recours se soit prononcée soit explicitement soit implicitement. Elles ajoutent que cette décision sur recours se substituant à la décision entreprise à l'égard de tous, elle

peut être contestée par tout tiers intéressé devant le Conseil d'État. Elles en concluent que l'exception n'est pas fondée.

C. Le dernier mémoire de la partie intervenante

26. La partie intervenante soutient que la thèse selon laquelle il suffit que « quelqu'un » ait exercé ces voies de recours de manière recevable pour que « n'importe qui » puisse exercer un recours en annulation auprès du Conseil d'État par la suite est dépourvue de nuance et qu'il a déjà été jugé que si l'épuisement des voies de recours internes n'est pas exigé pour chacune des parties requérantes, il demeure nécessaire qu'au moins l'une d'entre elles ait accompli cette formalité.

D. Le dernier mémoire des parties requérantes

27. Les parties requérantes insistent sur le fait que l'exception *omnisso medio* est une exception matérielle, non pas personnelle, qui trouve son fondement dans le fait que le Conseil d'État n'est compétent que pour connaître de recours dirigés contre des actes définitifs, adoptés en dernier ressort.

V.1.2. Examen

28. En principe, lorsqu'un recours en réformation est organisé auprès d'un organe administratif supérieur, il doit être exercé conformément aux dispositions qui le régissent avant qu'un recours au Conseil d'État ne puisse être introduit. Un recours formé auprès du Conseil d'État sans avoir régulièrement épuisé ce recours administratif organisé préalable, notamment par l'introduction tardive de celui-ci, se heurte à une exception d'irrecevabilité *omnisso medio*.

Toutefois, lorsqu'un tel recours est exercé par certaines personnes et qu'il est recevable, cela n'empêche pas d'autres personnes d'introduire ensuite un recours en annulation au Conseil d'État à l'encontre de la décision adoptée sur recours administratif qui s'est substituée à la décision délivrée en première instance, quand bien même ces dernières personnes n'ont pas introduit le recours administratif organisé.

L'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement organise un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre des décisions et de l'absence de décision, en première instance, sur une demande de permis unique. Son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ouvre ce recours « à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la commune sur le territoire de

laquelle l'établissement ou les actes et travaux concernés sont situés ». Le paragraphe 8, alinéa 1^{er}, 1^o, de la même disposition prévoit qu'en l'absence d'envoi de décision dans le délai imparti, la décision de première instance est confirmée.

29. En l'espèce, des recours administratifs ont été introduits en septembre 2016 à l'encontre du permis unique du 24 août 2016 délivré par les fonctionnaires délégué et technique, s'agissant de l'acte attaqué dans le cadre du présent recours, par la commune de La Bruyère et par des riverains autres que les parties requérantes. Le permis unique octroyé à la suite par un arrêté ministériel du 27 décembre 2016 a été annulé par l'arrêt n° 242.979 du 19 novembre 2018, ce qui a eu pour conséquence de ressaisir le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire des recours administratifs introduits. Par un arrêté du 4 avril 2019, le ministre compétent a délivré un nouveau permis unique, qui a lui-même été annulé par l'arrêt n° 258.833 du 15 février 2024, de sorte que les ministres compétents ont été ressaisis des recours administratifs de septembre 2016. Ceux-ci n'ayant pas statué dans le délai imparti, le permis unique du 24 août 2016 précité a été confirmé par l'effet de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 précité. Les recours administratifs introduits en septembre 2016 ont donc abouti à l'acte attaqué.

La circonstance que les recours administratifs concernés ont été introduits par des personnes tierces aux parties requérantes n'a pas pour conséquence de rendre irrecevable le présent recours en annulation, à partir du moment où il n'est pas démontré que la voie de recours administratif organisé, ouverte notamment « à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt », a été irrégulièrement mise en œuvre.

L'exception *omisso medio* est rejetée.

V.2. *Exception ratione temporis*

V.2.1. *Thèses des parties*

A. *La requête en annulation*

30. Les parties requérantes indiquent que la confirmation du permis unique du 24 août 2016 a fait l'objet d'un affichage sur le territoire de la commune de La Bruyère le 1^{er} août 2024. Elles en infèrent que le recours est recevable *ratione temporis*.

B. La requête en intervention

31. La partie intervenante relève que, ne disposant pas d'un dossier administratif à ce stade de la procédure, elle reste en défaut d'apprécier la recevabilité *ratione temporis* de la requête en annulation.

C. Le mémoire ampliatif

32. Les parties requérantes répliquent qu'il n'est pas établi qu'un affichage conforme à l'article D.29-22, § 2, et à l'article D.29-23, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement a été effectué sur le territoire des communes de La Bruyère et de Namur et ce, pendant une durée de 20 jours. Elles confirment qu'un affichage est néanmoins intervenu sur le territoire de la commune de La Bruyère le 1^{er} août 2024.

V.2.2. Examen

33. Selon les termes de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, le recours pour excès de pouvoir est prescrit soixante jours après que la décision incriminée a été publiée ou notifiée. Si elle ne doit être ni publiée ni notifiée, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.

Il ressort de cette disposition que lorsqu'une formalité particulière de publicité est prévue, seul son accomplissement détermine le point de départ du délai de recours à l'égard de son destinataire, quelle que soit la connaissance qu'il en aurait eue par une autre voie.

Lorsque la publication d'un acte doit se faire par un affichage pendant un nombre de jours déterminé, le délai de recours au Conseil d'État commence à courir le lendemain du dernier jour de la période d'affichage. Afin de déterminer si le délai de recours au Conseil d'État a pu courir jusqu'à son terme du fait de l'affichage opéré, il y a lieu de vérifier si cet affichage a été assuré et maintenu conformément aux dispositions précitées non pas jusqu'au terme du chantier, mais bien jusqu'à l'expiration du délai de recours précité. Lorsque le bénéficiaire du permis démontre avoir scrupuleusement assuré l'affichage requis conformément aux dispositions applicables, il appartient au requérant, qui entend contester la régularité de cet affichage, d'apporter des éléments suffisamment précis, pertinents et concordants susceptibles de remettre en cause la permanence et la régularité de cet affichage. Lorsqu'un permis ne doit être ni publié ni notifié aux tiers, le délai de recours en annulation commence à courir pour eux à partir du moment où ils peuvent, en étant normalement prudents et diligents, acquérir du permis une connaissance suffisante.

La preuve de l'exception de tardiveté incombe à celui qui s'en prévaut. Celle-ci peut s'établir par présomption mais il appartient à cette partie d'apporter des éléments concrets, précis et concordants en vue d'établir la date et, le cas échéant, la tardiveté de cette prise de connaissance. La détermination de la date de cette prise de connaissance est une pure question de fait. Il s'impose de tenir compte, le plus exactement possible, des circonstances de l'espèce et de l'attitude du requérant. Ainsi, notamment, l'existence d'un permis peut se déduire généralement, soit de l'affichage d'un avis sur les lieux, soit du commencement des travaux.

34. L'article D.29-22, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement précise les modalités d'affichage requises durant vingt jours d'un avis annonçant les décisions prises notamment sur les demandes de permis unique. L'article D.29-23, alinéa 2, du même code étend cette obligation aux projets censés être octroyés ou refusés en l'absence de décision expresse de l'autorité compétente dans les délais prescrits, soit notamment les confirmations intervenues par l'effet de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 précité.

35. En l'espèce, ni le dossier administratif ni le dossier de la partie intervenante ne contient d'élément de nature à remettre en cause l'affirmation des parties requérantes selon lesquelles un affichage relatif à l'acte attaqué est intervenu sur le territoire de la commune de La Bruyère le 1^{er} août 2024. Le recours en annulation a été introduit dans le délai de 60 jours suivant cette mesure de publicité.

La partie intervenante, à qui incombe la charge de la preuve, échoue à établir la tardiveté de l'introduction du recours, de sorte que l'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* est rejetée.

V.3. Recevabilité ratione materiae

V.3.1. Thèses des parties

A. La requête en intervention

36. La partie intervenante tire de la jurisprudence du Conseil d'État qu'il demeure une incertitude quant à la nature de la confirmation implicite d'une première décision, par une autorité administrative saisie d'un recours organisé.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, en l'absence de décision du Gouvernement wallon à la suite de l'arrêt n° 258.833 du 15 février 2024, le permis unique du 24 août 2016 a été confirmé par l'effet de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars

1999 précité. Elle déduit de la jurisprudence que seul ce dernier acte est susceptible de faire l'objet d'une annulation.

Elle considère cependant que, dans la mesure où l'irrecevabilité d'un recours contre la décision tacite du Gouvernement wallon aurait pour effet de soustraire du dossier administratif les éléments postérieurs à l'acte attaqué, cette interprétation de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'elle se trouve dans une situation différente de celle d'une personne dont le recours a fait l'objet d'une décision du Gouvernement wallon et dont le dossier administratif complet a été pris en considération dans le cadre d'un recours en annulation. Elle en infère que le recours dirigé contre l'acte attaqué est irrecevable.

B. Le mémoire ampliatif

37. Les parties requérantes répliquent que, de jurisprudence constante du Conseil d'État, l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 précité établit un mécanisme de confirmation de la décision de première instance en cas d'absence de décision de l'autorité de recours et que cette confirmation, qui découle directement du décret, ne peut être considérée comme une décision implicite susceptible de recours.

Elles font valoir que, dans le régime organisé par le décret du 11 mars 1999, le législateur n'a pas voulu faire du silence de l'autorité de recours une manifestation implicite de volonté. Elles en concluent qu'en l'absence de décision du Gouvernement wallon sur recours, impliquant la confirmation de la décision de l'autorité compétente en première instance, seule cette décision de l'autorité compétente en première instance peut faire l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'État.

Elles en déduisent que l'exception soulevée n'est pas fondée.

C. Le dernier mémoire de la partie intervenante

38. La partie intervenante expose que le recours administratif préalable, au terme duquel l'autorité compétente est amenée à réformer une décision prise par une autre autorité, a pour effet de prolonger le traitement administratif de la demande, d'une part, et de modifier le dossier administratif, d'autre part. Elle précise que de nouvelles pièces sont ainsi susceptibles de venir compléter ce dossier, citant des compléments d'évaluation des incidences, de nouveaux avis, les résultats d'une nouvelle enquête publique et des modifications accessoires à la demande initiale. Elle

soutient que, considérer qu'en l'absence de décision de l'autorité de recours, seule la décision prise en première instance est susceptible de faire l'objet d'une annulation par le Conseil d'Etat conduit à priver le demandeur du bénéfice du recours organisé, et singulièrement de l'examen et la prise en compte des éléments nouveaux du dossier administratif, recueillis à cette occasion. Elle en infère que l'acte attaqué, qui n'a pas pu prendre en considération les éléments du dossier administratif qui lui sont postérieurs, est nécessairement insuffisamment motivé, tant sur le plan formel que matériel, et doit être annulé sur cette base. Elle soutient que cette interprétation repose en outre sur le principe qu'une autorité administrative saisie d'une demande prend nécessairement une décision et qu'il ne lui est juridiquement pas possible d' « oublier » de statuer sur une demande.

Elle estime qu'une autre interprétation de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 permet d'éviter la violation des articles 10 et 11 de la Constitution invoquée dans sa requête en intervention, s'agissant de considérer que l'absence de décision du Gouvernement wallon dans le délai imparti constitue une décision implicite confirmant la décision adoptée en première instance, susceptible d'annulation et sur laquelle le Conseil d'Etat peut exercer un contrôle de légalité. Elle estime que face à deux interprétations possibles du régime litigieux, le Conseil d'Etat doit choisir celle qui est conforme à la Constitution. Elle ajoute qu'en cas de doute, il appartient au Conseil d'Etat de saisir la Cour constitutionnelle par voie préjudicielle pour l'interroger sur l'interprétation à réserver à l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 précité.

Elle conclut que le recours devait être dirigé à l'encontre de cette décision implicite et non à l'encontre de la décision de première instance confirmée.

D. Le dernier mémoire des parties requérantes

39. Les parties requérantes soutiennent que l'argumentation de la partie intervenante en soutien à son exception d'irrecevabilité a été rejetée par un arrêt récent du Conseil d'Etat.

V.3.2. Examen

40.1. Le recours organisé à l'article 95 du décret du 11 mars 1999 sur le permis d'environnement est un recours en réformation. En raison de l'effet dévolutif du recours administratif en réformation, l'autorité saisie de celui-ci doit statuer à nouveau sur le dossier de demande de permis unique en exerçant elle-même un pouvoir d'appréciation et en considérant tous les aspects de l'affaire en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours.

L'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 précité établit un mécanisme de confirmation de la décision de première instance en cas d'absence de décision de l'autorité de recours dans le délai de rigueur. Cette confirmation, qui découle donc directement du décret, ne peut pas être considérée comme une décision implicite susceptible de recours. La décision de première instance produit ses effets dès l'expiration de ce délai par la volonté du décret lui-même. C'est donc la décision qui fait l'objet du recours administratif auprès du Gouvernement wallon qui est seule susceptible de faire grief et, partant, d'être annulée par le Conseil d'Etat.

40.2. Le raisonnement de la partie intervenante revient à soutenir qu'en raison du silence des ministres, la décision des fonctionnaires délégué et technique de première instance acquerrait la qualité de décision ministérielle implicite, en sorte que celle-ci devrait tenir compte de l'argumentation et des nouveaux éléments développés dans le cadre du recours administratif.

Ce raisonnement repose sur des prémisses erronées. Ce n'est pas le silence des ministres qui confirme la décision de première instance, mais le décret lui-même. Il n'est pas possible qu'une décision de première instance, confirmée du seul effet de la loi, puisse prendre en considération des éléments qui lui sont postérieurs et tenir compte des résultats de l'instruction du recours administratif qui est dirigé contre elle.

Par ailleurs, dès lors qu'il n'existe pas de principe général de droit à un recours administratif organisé préalable, il ne peut être tiré une critique d'inconstitutionnalité de la différence de traitement entre les recourants, selon que leur recours a débouché ou non sur une décision explicite prise sur recours dans le délai de rigueur.

Du reste, si la partie intervenante soutient que le régime mis en place par l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, précité emporte une violation des articles 10 et 11 de la Constitution au regard de l'interprétation qui lui est donnée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle ne suggère qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle qu'au stade de son dernier mémoire, sans même la libeller. Une telle demande ne relève pas de l'ordre public. Elle est tardive et imprécise, de sorte qu'elle est irrecevable.

41. En l'espèce, l'acte attaqué est le permis unique du 24 août 2016 qui a été confirmé en 2024 par l'effet de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999, dès lors que les ministres compétents n'ont pas statué et envoyé leur décision dans le délai imparti.

Le recours est recevable *ratione materiae*.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

42. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles D.50 et D.64 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 45 et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, au regard du cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, ainsi que de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

43. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, les parties requérantes résument comme suit leurs arguments :

« Le moyen critique la motivation du permis unique des fonctionnaires technique et délégué du 24 août 2016, au regard des dispositions du Cadre de référence qui subordonnent l'admissibilité de parcs non prioritaires de petite taille au fait qu'ils ne participent pas au mitage de l'espace et ne réduisent pas le potentiel global de la zone, ce que la motivation du permis n'établit pas ».

B. La requête en intervention

45. La partie intervenante résume son argumentation comme suit :

« Les motifs de l'acte attaqué, de même que l'étude d'incidences à laquelle ils renvoient, font apparaître que la partie adverse s'est souciée du mitage de l'espace et que la (petite) taille du parc éolien ne réduit pas le potentiel éolien de la zone ».

Elle estime que les parties requérantes n'ont pas intérêt à critiquer le non-respect de la seconde condition précitée, prévue par le cadre de référence, qui exige de ne pas réduire le potentiel éolien de la zone.

C. Le mémoire ampliatif

46. Les parties requérantes estiment qu'il n'appartient pas à la partie intervenante d'essayer de compléter ou de pallier les lacunes de cette motivation en faisant référence à des éléments qui ne ressortent pas des motifs de l'acte attaqué.

Elles soutiennent que le principe de limitation du mitage ne s'identifie pas à la covisibilité et à l'encerclement, même s'ils sont tous des principes de nature paysagère. Elles font valoir que ce n'est pas parce que trois éoliennes sont implantées en bordure d'une grande infrastructure qu'elles ne participent pas au mitage de l'espace.

Elles exposent que la motivation du permis attaqué n'aborde pas la question du mitage, alors que cette problématique avait été mise en évidence lors de l'enquête publique et dans l'avis défavorable de la commune de La Bruyère.

En réponse à l'exception d'irrecevabilité du grief pris du défaut motivation de la seconde condition du cadre de référence soulevée par la partie intervenante, elles soutiennent que si l'exploitation, à cet endroit, d'un parc éolien de trois éoliennes est susceptible de réduire le potentiel de la zone, il n'y aurait pas lieu d'implanter un plus grand nombre d'éoliennes – par appât économique –, mais bien de refuser le parc en projet de manière telle que d'autres projets plus performants puissent s'implanter dans la zone.

D. Le dernier mémoire de la partie intervenante

47. Sur le fond, la partie intervenante insiste sur le fait qu'au titre d'une motivation par référence, il y a lieu de prendre en compte, outre les motifs de l'acte attaqué, les arguments figurant dans l'étude d'incidences sur l'environnement.

E. Le dernier mémoire des parties requérantes

48. Les parties requérantes rétorquent que l'étude d'incidences sur l'environnement ne peut pas pallier la motivation défailante de l'acte attaqué, puisque l'exigence de motivation formelle suppose justement qu'elle figure dans l'acte administratif. Elles ajoutent que, par ailleurs, le simple fait que l'étude d'incidences mettrait en évidence le bon niveau du gisement éolien du site n'établit pas le respect de la recommandation du cadre de référence prise de l'absence de réduction du potentiel de la zone.

VI.2. Examen

VI.2.1. Quant à la recevabilité

49. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a

privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et, « [s]elon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

50. L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante repose sur la thèse selon laquelle, en cas d'annulation de l'acte attaqué sur la base du grief pris de l'inadéquation de sa motivation formelle au regard de la condition d'absence de réduction du potentiel venteux de la zone concernée, l'autorité redélivrera inévitablement le permis unique sollicité en autorisant un plus grand nombre d'éoliennes que celles accordées par le permis attaqué. Une telle argumentation dénie à l'autorité toute marge d'appréciation dans le cadre de la réfection de l'acte attaqué, étant entendu qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de préjuger qu'elle prendra nécessairement une décision lésant les intérêts des parties requérantes.

Le deuxième moyen est recevable.

VI.2.2. Quant au fond

51. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle, tel les permis uniques, 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 que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motiver instaurée par cette loi doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte et le juge pouvant avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement.

Le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, alors applicable, a pour objet de donner les orientations stratégiques du Gouvernement wallon en matière de développement de projets éoliens. Il contient des directives ou recommandations qui ne peuvent être contraires aux règles en vigueur. L'administration régionale peut s'y référer comme à une ligne de conduite destinée à orienter de manière cohérente son pouvoir discrétionnaire. L'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate. Il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent, ce qui serait exclu si ce cadre avait une valeur réglementaire.

Le cadre de référence de 2013 indique notamment ce qui suit :

« 3. PAYSAGE ET COMPOSITION DES PARCS EOLIENS

Les objectifs énergétiques ambitieux poursuivis par le Gouvernement wallon associés à la nécessaire gestion parcimonieuse du territoire et au respect de la Convention européenne du paysage impliquent que la conception des parcs éoliens réponde à différents critères d'implantation, de taille, de composition.

3.1. Principe de regroupement

Le principe de regroupement vise à limiter la dispersion des activités et des infrastructures et donc la consommation d'espace. Un usage combiné du territoire pour la production d'énergie éolienne et pour un autre usage compatible permet non seulement de limiter la consommation de l'espace mais peut aussi créer une dynamique positive, notamment paysagère.

Dans cette optique, les grandes infrastructures de transport (autoroutes, voies navigables,) et les éoliennes peuvent présenter une cohérence de perception donnant lieu à un renforcement de l'image créée. Les possibilités de raccordement au réseau sont par ailleurs souvent présentes, et une partie de ces zones se trouve sur le domaine public.

En outre, certains éléments connexes à ces linéaires peuvent constituer des points d'ancrage intéressants (échangeurs, aires de repos).

A l'échelle de l'ensemble du territoire Wallon, plutôt que de démultiplier des petits parcs, il est préférable de chercher le regroupement de parcs plus importants. Ainsi, suivant ce principe, et en matière d'énergie éolienne, la priorité va au groupement des unités de production, plutôt qu'à la dispersion d'éoliennes individuelles. Dans le même ordre d'idée, l'extension des parcs existants est une opportunité à saisir.
[...]

OPTIONS :

Les parcs se composant d'un minimum de 5 éoliennes¹ seront prioritaires ; si des parcs éoliens de plus petite taille doivent être envisagés, ils seront autorisés dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone.

L'extension des parcs existants et l'implantation des nouveaux parcs à proximité des infrastructures structurantes sont privilégiées.

Les parcs plus importants et moins nombreux sont préférés aux petites unités démultipliées.

1. sans préjudice de l'exploitation optimale du gisement éolien présent sur le site envisagé ».

Il en ressort que cette ligne de conduite privilégie les parcs d'au moins cinq éoliennes afin de maximiser le potentiel éolien sur un site, mais envisage que des parcs de plus petite taille puissent être autorisés « dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone ». Partant, un projet de moins de cinq éoliennes ne peut être autorisé que s'il ressort à suffisance du permis unique délivré que son auteur s'est soucié de la limitation du mitage de l'espace et que le projet autorisé ne réduit pas le potentiel global de la zone. Quant au terme « mitage », à défaut de définition donnée dans le cadre précité, il doit s'entendre dans son sens commun, défini par Le Robert comme étant la « prolifération anarchique des constructions ».

En ce qui concerne l'examen de la conformité du projet aux critères du principe de regroupement des parcs éoliens prévu par le cadre de référence, il faut avoir égard à la motivation de l'acte dans sa globalité, notamment au vu des considérations émises en termes de paysage, et pas uniquement aux motifs développés sous le point relatif au nombre d'éoliennes autorisé.

52. En l'espèce, l'acte attaqué autorise l'implantation d'un parc de trois éoliennes, soit un nombre inférieur au minimum préconisé de cinq éoliennes. L'acte attaqué contient notamment la motivation suivante :

« Situation & impact paysager

Considérant que le projet a été déclaré compétet et recevable en date du 16 mars 2016 ; que celui-ci doit répondre aux critères du Cadre de référence éolien de 2013 (CDR) dans sa version du 11 juillet 2013 ;

Considérant que la demande vise la construction et l'exploitation de trois éoliennes d'une puissance maximale de 9,6 MW ;

[...]

Considérant qu'il ressort de l'EIE que :

“ a) Relation aux lignes de force du paysage :

a. Le projet marque la limite entre les bas-plateaux limoneux Brabançon et Hesbignon en contact avec la vallée mosane, bordée d'une part par l'E42 et d'autre part par une ligne à haute tension. Au vu de ces éléments le projet structurera les lignes de force du paysage existant tout en respectant le principe de regroupement des infrastructures recommandé par le Cadre de référence de 2013 ;

- b. La configuration proposée en ligne courbe de trois machines relativement parallèles à l'autoroute E42 facilite la lisibilité du parc dans la grande majorité des points d'observation ;
 - c. La configuration sous forme de ligne courbe liée aux contraintes locales n'est pas problématique au bien lisible ;
- b) En matière d'impact visuel pour les riverains et les éléments d'intérêt paysager et patrimonial :
- a. elle relève que seuls les riverains de certaines rues des villages de Rhisnes, d'Emines et de Saint-Marc sont concernés, que l'alignement des éoliennes et leur nombre limité vont faciliter la lecture du projet et son intégration paysagère;
 - b. Si le projet modifie le cadre paysager proche des PIP de la vallée du Houyoux et du Trieux de Frênes, il n'en modifie pas la structure intérieure et le projet en ligne courbe sera lisible et son angle horizontal d'occupation visuelle sera restreint ;
 - c. Au niveau patrimonial, les éoliennes ne seront pas visibles depuis la majorité des éléments du patrimoine classé à l'exception de plusieurs sites localisés à plus de 3 km, occuperont alors un espace visuel restreint. Le projet n'est donc, à ce point de vue, pas problématique. La qualité patrimoniale du site de la citadelle n'est pas remise en cause par le projet.
- c) Covisibilité :
- a. La covisibilité sera principalement perceptible de manière dynamique lors des traversées sur les axes autoroutiers sans que cela soit problématique ;
 - b. en ce qui concerne l'encerclement comme le démontre les photomontages sera limité sinon pour les habitations du village de Villers-Lez-Heest en cas de mise en œuvre du projet situé à St-Germain”.

Considérant les arguments avancés dans l'étude d'incidences pertinents et fondés ce, après visite des lieux par les services du fonctionnaire délégué ; qu'il y a lieu de s'y rallier ;

Considérant que si le cadre de référence pour l'implantation d'éolienne de 2013 préconise la mise en place de de plus de 5 éoliennes (prioritaire), la bonne intégration aux lignes de tant du paysage naturel qu'aux lignes de force des infrastructures structurantes (ici E42 et ligne à haute tension) permet de rencontrer de manière satisfaisante les autres objectifs du cadre de référence ».

Cette motivation ne permet pas de comprendre en quoi les deux conditions attachées au principe de regroupement ressortant du cadre de référence pour admettre un projet de moins de cinq éoliennes sont, à l'estime des auteurs de l'acte attaqué, rencontrées en l'espèce. Ces motifs font apparaître que l'autorité délivrante s'autorise des conclusions de l'étude d'incidences sur l'environnement pour conclure au respect des principes d'ordre paysager ressortant du cadre de référence, auxquelles le Conseil d'État peut donc avoir égard pour appréhender, dans leur prolongement, les motifs de l'acte attaqué. Toutefois, l'étude d'incidences ne comporte pas elle-même de développements de nature à éclairer utilement les motifs de l'acte attaqué quant aux deux conditions précitées.

53. Le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu de trancher la première branche du troisième moyen, ni le cinquième moyen, également examinés par l'auditeur rapporteur.

VII. Indemnité de procédure

54. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

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

Article 2.

Est annulée la décision du 24 août 2016 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué octroient à la SA Luminus un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de trois éoliennes d'une puissance maximale totale de 9,6 MW, dans un établissement situé rue de Rhisnes à Emines (La Bruyère).

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, 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 750 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 600 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 septembre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux