CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 264.672 du 27 octobre 2025

A. 242.166/XIII-10.401

En cause : **la société anonyme ENECO WIND BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^es Michel SCHOLASSE et
Julie CUVELIER, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

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.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 juin 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 31 mai 2023 par lequel les fonctionnaires technique et délégué refusent de lui délivrer un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes et leurs équipements annexes, dans un établissement situé rue du Bouchat à Yvoir.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 17 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2025.

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

M^e^ Zoé de Limbourg *loco* M^es^ Michel Scholasse et Julie Cuvelier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 25 novembre 2022, la société anonyme (SA) Eneco Wind Belgium introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes et leurs équipements annexes, dans un établissement situé rue du Bouchat à Yvoir.

Le 13 décembre 2022, le dossier est déclaré complet.

4. Une enquête publique est organisée du 9 janvier 2023 au 8 février 2023, sur le territoire des communes de Yvoir, Assesse, Hamois, et des villes de Ciney et Dinant. Elle donne notamment lieu au dépôt, le 6 février 2023, d'une réclamation par la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) Vivaqua.

5. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure au premier échelon administratif.

6. Après une prorogation de 30 jours du délai d'envoi de leur décisions, les fonctionnaires technique et délégué refusent, le 31 mai 2023, de délivrer le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Le 19 juin 2023, la SA Eneco Wind Belgium introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre ce refus.

8. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure sur recours administratif.

9. Après une prorogation de 30 jours du délai qui leur est imparti, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours transmettent le 21 septembre 2023 leur rapport de synthèse aux ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire.

10. Le 15 avril 2024, le fonctionnaire technique informe les personnes et instances intéressées que le délai prescrit par l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement étant dépassé, la décision de première instance est confirmée.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

11. Le moyen unique est pris de la violation de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation matérielle, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

12. Elle résume le moyen comme suit :

« Les Fonctionnaires technique et délégué ont refusé le permis unique sollicité par la s.a. ENECO WIND BELGIUM au motif que le propriétaire de parcelles surplombées (Vivaqua) a manifesté son opposition au surplomb.

La lecture de l'acte attaqué ne permet nullement à la requérante en annulation de comprendre pour quelles raisons l'opposition au surplomb du propriétaire de parcelles surplombées par les éoliennes envisagées a été prise en considération par la partie adverse pour justifier son refus.

Tout au plus, la partie adverse soutient qu'en réalisant son projet, la requérante en annulation empêcherait la réalisation du projet de Vivaqua.

Or, pour rappel, conformément à la jurisprudence constante de Votre Conseil, l'autorité compétente doit prendre en compte un litige de droit civil lorsque :
- ce litige est connu de l'autorité au moment où elle statue ;
- l'autorité peut estimer que l'enjeu du litige est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux.

Force est de constater que l'autorité compétente a pris en compte l'opposition du propriétaire au surplomb pour justifier son refus et ce, sans démontrer que :

- un litige de droit civil existe ;
- l'enjeu de ce litige est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux.

Ainsi, la motivation de l'acte attaqué fait manifestement défaut sur ce point.

En outre, en refusant à la s.a. ENECO WIND BELGIUM un permis unique au motif que le propriétaire a manifesté son opposition au surplomb, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Premièrement, selon la partie adverse, en réalisant son projet, la requérante en annulation empêcherait la réalisation du projet de Vivaqua. La société ENECO WIND BELGIUM tient à rappeler que la société Vivaqua a lancé un appel d'offre afin de développer un projet éolien sur ses parcelles.

Cependant, aucun soumissionnaire n'a encore été sélectionné de sorte que l'on ne peut raisonnablement parler, à ce stade, de "projet éolien".

Deuxièmement, eu égard à la jurisprudence de Votre Conseil, force est de constater que l'enjeu d'un éventuel litige civil entre les sociétés Vivaqua et ENECO WIND BELGIUM ne serait pas de nature à entraver la mise en œuvre du projet conforme au bon aménagement des lieux.

En effet, le simple fait que le propriétaire des parcelles surplombées par les éoliennes projetées n'ait pas autorisé le surplomb et se soit opposé à celui-ci ne pourrait, conformément aux dispositions du Livre "Les biens" du nouveau Code civil, empêcher l'implantation et l'exploitation des deux éoliennes envisagées.

L'article 3.62 du Code vise l'empiétement sur, au-dessus ou en dessous du fonds voisin.

En son paragraphe 1er, cette disposition pose comme principe le droit pour le propriétaire victime de l'empiétement d'exiger l'enlèvement, tout en réservant deux exceptions :
- celle où l'empiétant dispose d'un titre légal ou conventionnel comme une servitude de surplomb;
- celle où il a prescrit la partie du fonds qu'il empiète.

Le second paragraphe rappelle le droit d'exiger l'enlèvement en dehors des exceptions qui viennent d'être exposées (notamment en cas de défaut de titre légal), mais le tempère, en distinguant selon que la personne qui empiète est de bonne ou de mauvaise foi.

En l'espèce, les éoliennes n° 1 et 3 projetées surplomberont et partant, empiéteront deux parcelles appartenant à Vivaqua.

Dès lors, l'article 3.62 du Livre 3 "Les biens" du nouveau Code civil trouve donc à s'appliquer.

La s.a. ENECO WIND ne disposant pas d'un titre légal, à savoir une servitude de surplomb, le propriétaire réclamant serait en droit de solliciter, sur le pied de la disposition précitée, l'enlèvement des deux éoliennes, ce qui serait de nature à entraver la mise en œuvre du projet.

En application de l'article 3.62, paragraphe 2, alinéa 3 du nouveau Code civil, le propriétaire des parcelles surplombées ne pourrait exiger l'enlèvement des éoliennes qui surplombent ses parcelles et ce, dans la mesure où il n'y aura :
- pas d'emprise considérable ;
- pas de préjudice lié à l'ombre portée des éoliennes dans le chef de Vivaqua et des exploitants agricoles ;

- pas de préjudice lié à l'incompatibilité des projets.

L'empiétement dont il est question n'aura pas une emprise considérable sur les parcelles voisines surplombées et n'entraînera aucun préjudice potentiel dans le chef du propriétaire voisin et des exploitants agricoles.

Compte tenu de ces éléments, l'on peut raisonnablement considérer que si le propriétaire voisin décidait de solliciter l'enlèvement des éoliennes n° 1 et 3, cela serait constitutif d'un abus de droit, ce que ne permet pas l'article 3.62 du nouveau Code civil.

Ainsi, dans la mesure où le propriétaire des parcelles surplombées ne pourrait en aucun cas solliciter l'enlèvement des éoliennes – sauf à abuser de son droit de propriété –, son objection au projet et plus particulièrement, au surplomb n'est pas de nature à entraver la mise en œuvre du projet conforme au bon aménagement des lieux.

Eu égard à ce qui vient d'être exposé, force est de constater qu'en refusant à la s.a. ENECO WIND BELGIUM un permis unique au motif que le propriétaire a manifesté son opposition au surplomb, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En conséquence, le moyen unique est manifestement fondé ».

IV.2. Examen

13. 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 un permis unique, 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 principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

14. L'article D.IV.77 du CoDT dispose :

« Le permis d'urbanisme et le permis d'urbanisation définitif confèrent à leur titulaire, pour l'application du Code, des droits acquis sous réserve des dispositions du présent Titre et sans préjudice des droits civils des tiers ».

Si les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis unique doit être notamment examinée, il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, il appartient à l'autorité chargée d'instruire la demande de se prononcer sur ce point de bon aménagement des lieux. Un litige de droit civil doit donc être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle estime que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux.

L'article 3.62 du Code civil dispose comme suit :

« Empiétement

§ 1er. Si un ouvrage est réalisé en partie sur, au-dessus ou en dessous du fonds du voisin, ce dernier peut en exiger l'enlèvement, sauf si cet empiétement est fondé sur un titre légal ou contractuel. Si l'empiétement a déjà duré le temps de la prescription acquisitive, le propriétaire empiétant peut acquérir un titre légal conformément à l'article 3.27.

Si des ouvrages sont réalisés sur, au-dessus ou en dessous du fonds du voisin sur la base d'un titre légal ou contractuel et sont une composante inhérente d'un ouvrage appartenant au propriétaire empiétant, ils appartiennent à ce dernier par accession pour la durée de ce titre.

§ 2. A défaut de titre, le voisin peut exiger l'enlèvement de la composante inhérente qui empiète sur son fonds.

Dans ce cas, si le propriétaire est de bonne foi et qu'il serait, par l'enlèvement de la partie qui empiète, lésé de façon disproportionnée, le propriétaire du fonds contigu ne peut pas en exiger l'enlèvement. Il a le choix soit d'accorder un droit de superficie pour la durée de l'existence de la construction, soit de céder la partie de la parcelle nécessaire, moyennant, dans les deux cas, dédommagement sur la base de l'enrichissement injustifié.

Si l'auteur de l'empiétement est de mauvaise foi, le voisin peut exiger l'enlèvement de la composante inhérente qui empiète sauf s'il n'y a ni emprise considérable, ni préjudice potentiel dans le chef du voisin. S'il ne demande pas l'enlèvement, l'alinéa 2 est d'application ».

15. En l'espèce, lors de l'enquête publique, la SCRL Vivaqua a déposé une réclamation le 6 février 2023 par laquelle elle indique s'opposer au projet, en

raison, d'une part, d'une atteinte à son droit de propriété et, d'autre part, du non-respect du cadre de référence éolien.

Concernant l'atteinte à son droit de propriété, la réclmante précise être propriétaire de plusieurs parcelles directement voisines du projet de parc éolien litigieux, soulignant que les pales des éoliennes survolent certaines de ces parcelles. S'appuyant sur la jurisprudence, elle soutient que l'absence d'accord de sa part pour la constitution des servitudes ou la cession des emprises en pleine propriété empêche la réalisation du projet de la partie intervenante. Elle ajoute n'avoir reçu, au jour de sa réclamation, aucune demande d'acquisition d'un droit de propriété ou de constitution de servitudes de la réclamante. Elle insiste sur l'atteinte que le projet litigieux emporterait sur le droit de jouissance des exploitants de ses parcelles ayant fait l'objet d'un contrat de bail à ferme. Elle expose n'avoir « d'autre solution que d'introduire une demande devant les juridictions judiciaires pour s'opposer à l'exécution des travaux ». Elle soutient que l'article 3.63 du Code civil, relatif à l'étendue verticale de la propriété foncière, ne peut justifier l'empiétement sur ses parcelles. Elle précise que, depuis le mois de janvier 2022, elle étudie le développement d'un projet de parc éolien sur les parcelles immédiatement voisines de celles sur lesquelles s'implante le projet litigieux.

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant la plainte émise par le bureau d'avocats R. durant l'enquête publique, au nom de son client, la société Vivaqua ;

Considérant que dans ce courrier le Conseil indique que la société Vivaqua est propriétaire de plusieurs parcelles voisines du projet ; que lesdites parcelles sont surplombées par les éoliennes 1 et 3 du présent projet ;

Considérant que le réclamant indique que Vivaqua étudie actuellement un projet éolien sur ces terrains ; que la société indique que ce projet est directement mis en péril par le présent projet du fait des surplombs ;

Considérant qu'il ressort également de la plainte que Vivaqua et Eneco étaient en contact dans le cadre de l'étude d'un éventuel projet commun ou tout du moins d'une coordination des deux projets ; qu'Eneco connaissait dès lors l'existence du projet Vivaqua ;

Considérant que dans son arrêt n° 254.760 du 14 octobre 2022, le Conseil d'Etat conclut que le surplomb d'une parcelle peut constituer un motif légitime d'opposition à un projet pour autant que ce surplomb porte atteinte à la jouissance des parcelles surplombées ; qu'en réalisant son projet, et en empêchant de ce fait la réalisation du projet de Vivaqua, Eneco contrevient bien au droit de la société Vivaqua d'utiliser ses terrains comme elle l'entend ; que la plainte du Conseil de Vivaqua est dès lors légitime et doit être prise en compte ;

[…]

Considérant que la réclamation émise est fondée ; qu'elle concerne les éoliennes 1 et 3 du projet ;

Considérant que Vivaqua projette un parc éolien sur les parcelles jouxtant le projet Eneco et ce en pleine propriété ;

Considérant que le projet d'Eneco porte atteinte au droit de propriété de Vivaqua en matière de survol, d'emprise au sol et d'empiétement ».

Il ressort des motifs de l'acte attaqué que la SCRL Vivaqua, propriétaire de parcelles contigües et surplombées par le projet litigieux, s'oppose à celui-ci, faisant valoir qu'il porte atteinte à son droit de propriété en matière de survol, d'emprise au sol et d'empiétement.

Informés de l'existence d'un tel litige de droit civil, les auteurs de l'acte attaqué ont pu considérer, au regard des éléments portés à leur connaissance au jour de leur prise de décision et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'il était de nature à entraver la mise en œuvre du projet litigieux. La circonstance que l'appel d'offre qui aurait été lancé par la SCRL Vivaqua quant à son propre projet éolien n'aurait pas encore donné lieu à la sélection d'un soumissionnaire, si tant est qu'elle était connue des auteurs de l'acte attaqué au jour où ils ont statué, confirme, plutôt qu'infirme, l'existence et la portée de ce projet et n'énerve en rien l'objectif général poursuivi par l'autorité décidante de permettre à la SCRL Vivaqua d'utiliser ses terrains « comme elle l'entend ». Enfin, nonobstant le fait qu'il ne ressort pas des prérogatives du Conseil d'État de trancher un litige de droit civil portant sur les effets, dans le cas d'espèce, de l'article 3.62 du Code civil – invoqué par la partie requérante – et sur l'usage potentiellement abusif par la SCRL Vivaqua de son droit de propriété, il n'est pas contesté que les auteurs de l'acte attaqué ne disposaient pas de l'argumentation en ce sens de la partie requérante au jour de leur prise de décision.

Il n'appartenait pas à l'autorité décidante de s'expliquer davantage quant à ce, sauf à exiger de l'autorité qu'elle fournisse les motifs de ses motifs, ce qui ne se peut.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

16. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 octobre 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Dimitri Yernault,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux