

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.306 du 7 avril 2026

A. 243.212/XIII-10.527

En cause : **la société à responsabilité limitée NEW WIND,**
Instance reprise par : **la société anonyme**
ELAWAN ENERGY WALLONIE,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin REULIAUX, Kyann GOOSSENS
et Alexia FIEVET, avocats,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

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 11 octobre 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 8 août 2024 par lequel le ministre du Territoire refuse de lui octroyer un permis unique ayant pour objet l'implantation et l'exploitation d'un parc de 6 éoliennes d'une puissance maximale totale de 23,4 MW dans un établissement situé rue Pied de la Montagne à Couvin.

II. Procédure

2. Une ordonnance du 15 octobre 2024 de la Présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'Auditeur général adjoint, a confirmé que la requête devait être enrôlée et 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. Nicolas Litvine, 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 20 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2026.

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

M^e Kyann Goossens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Max Cartuyvels, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, 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. Reprise d'instance

3. Le 27 mars 2026, la société anonyme (SA) Elawan Energy Wallonie a sollicité la reprise de l'instance de la partie requérante, à la suite de la fusion par absorption de la société à responsabilité limitée (SRL) New Wind par la société anonyme (SA) Elawan Energy Wallonie. À l'appui, elle produit l'acte notarié qui démontre qu'au moment de l'entrée en vigueur, le 28 juillet 2025, de la fusion par absorption de la SRL New Wind, elle est devenue titulaire de l'acte attaqué et, partant, succède dans la situation qui fonde l'intérêt à intervenir.

4. Le règlement général de procédure ne prévoit pas de délai spécifique pour introduire une demande de reprise d'instance, si ce n'est qu'elle doit, en tout état de cause, intervenir avant la clôture des débats.

Il y a lieu de donner acte à la SA Elawan Energy Wallonie de sa reprise d'instance.

Le dernier mémoire déposé par la SRL New Wind le 3 février 2026 est écarté des débats, ayant été déposé au nom et pour le compte de cette société alors qu'elle était dissoute et dépourvue de personnalité juridique depuis le 28 juillet 2025. La reprise d'instance par la SA Elawan Energy Wallonie intervenue postérieurement n'y change rien.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

5. Le 22 mai 2023, la SRL New Wind introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de six éoliennes d'une puissance maximale totale de 23,4 MW, d'une cabine de tête, de chemins d'accès et aires de montage et la pose de câbles électriques, dans un établissement sis rue du Pied de la Montagne, le long de la E420, à Couvin.

6. Le 19 septembre 2023, le dossier de demande est déclaré recevable et complet.

7. Une enquête publique est organisée du 12 octobre au 10 novembre 2023 sur le territoire des communes de Couvin et de Viroinval. Celle-ci donne lieu à de nombreuses réclamations.

8. Les avis de divers services et instances sont sollicités et émis.

9. Le 6 février 2024, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de 30 jours leur délai d'envoi de leur décision.

10. Le 6 mars 2024, ils refusent d'octroyer le permis unique sollicité.

11. Le 27 mars 2024, la SRL New Wind introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

12. Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de la procédure sur recours administratif.

13. Le 6 juin 2024, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent le délai d'envoi du rapport de synthèse.

14. Le 5 juillet 2024, ils communiquent leur rapport de synthèse aux deux ministres fonctionnellement compétents. Ils proposent de refuser d'octroyer le permis sollicité.

15. Le 8 août 2024, le ministre du Territoire refuse de délivrer le permis unique.

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Moyen soulevé d'office

V.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

16. L'auditeur rapporteur soulève un moyen d'ordre public pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué. Il se prévaut de l'arrêt n° 264.167 du 15 septembre 2025, par lequel le Conseil d'Etat a écarté, sur la base de l'article 159 de la Constitution, l'application de l'article 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 fixant la répartition des compétences entre Ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement au motif qu'il déroge au principe de non-rétroactivité des actes administratifs, sans qu'une justification appropriée ne se dégage du texte ou de son préambule.

A son estime, les développements de cet arrêt sont transposables dans le cas d'espèce, en manière telle que la compétence de l'auteur de l'acte attaqué doit être appréciée au regard des deux arrêtés du 15 juillet 2024 qui réglaient la question à la date de son adoption, soit le 8 août 2024.

Il expose que, l'acte attaqué portant sur une demande de permis unique, il relève aussi bien de la police de l'urbanisme que de celle des établissements classés pour la protection de l'environnement. Il en infère qu'à la date de son adoption, en application de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement Wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, il revenait aux ministres ayant ces compétences dans leurs attributions, à savoir le ministre du Territoire et le ministre de l'Environnement, de statuer sur une telle demande.

Il concède que s'il entrait dans les attributions du ministre du Territoire de signer les « permis uniques en recours », il rappelle néanmoins que cette délégation de signature doit, comme toute délégation, s'interpréter restrictivement, avec pour conséquence qu'il est bien uniquement question de la signature de l'*instrumentum*, et non de la prise de la décision elle-même, qui revenait aux deux ministres et non au seul ministre du Territoire et que, s'agissant ici non d'un permis unique mais d'un refus de permis, la délégation de signature ne trouvait en toute hypothèse pas à s'appliquer.

Il constate que l’auteur de l’acte attaqué est indiqué dans celui-ci comme étant « [l]e Vice-Président et Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux » et expose que ce ministre est seul signataire de l’acte et qu’aucun élément du dossier administratif ne témoigne d’une décision dans le chef du ministre ayant l’Environnement dans ses attributions.

Il en conclut que le ministre du Territoire est l’auteur de l’acte attaqué, alors qu’il n’était pas compétent pour adopter cette décision seul.

V.2. Thèse de la partie adverse

17. La partie adverse s’en réfère à la sagesse du Conseil d’État quant au bien-fondé du moyen.

Elle attire l’attention sur le fait qu’une annulation sur la base du moyen soulevé d’office aurait pour effet de confirmer la décision des fonctionnaires technique et délégué par l’effet du décret. Elle en infère que, dès lors que cette décision confirmée par l’effet du décret est une décision de refus, se pose la question de la persistance de l’intérêt au recours dans le chef de la partie requérante.

V.3. Examen

18. Par l’arrêt n° 264.167 du 15 septembre 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.167), le Conseil d’Etat a jugé ce qui suit :

« 1. Les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposent comme il suit :

“ Art. 68. Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement.

Le Gouvernement détermine le statut de ses membres.

Art. 69. Sans préjudice des délégations qu’il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence”.

Il résulte de ces dispositions que la circonstance qu’un décret habilite le Gouvernement à prendre des décisions n’a pas pour conséquence de le priver de la possibilité de déléguer ce pouvoir à l’un de ses membres.

L’article 3, 2°, de l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, publié au *Moniteur belge* du 26 juillet 2024, dispose que le ministre du Territoire est notamment compétent pour “la signature des permis uniques en recours”.

L'article 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, publié au *Moniteur belge* du 21 octobre 2024, dispose, quant à lui, que le ministre du Territoire est notamment compétent pour "les recours en matière de permis uniques, sans préjudice de l'article 5, alinéa 1^{er}, 5°".

2. Conformément au principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs, qui est d'ordre public et tend notamment à garantir la sécurité juridique, un acte administratif ne peut sortir des effets juridiques à une date antérieure à son entrée en vigueur, soit à sa publication s'il s'agit d'un acte réglementaire, soit à sa notification s'il s'agit d'un acte individuel. Ce principe, qui a valeur de loi, est induit de l'irréversibilité de la durée et constitue l'un des supports essentiels de la sécurité juridique. Il y est cependant fait exception dans différents cas, tels que l'habilitation du législateur ou la nécessité d'assurer la continuité du service public.

Ce principe n'est donc pas absolu et connaît certaines limites, lesquelles doivent rester l'exception et être interprétées de manière restrictive. Il est ainsi admis que l'application de ce principe doit être écartée lorsque cela s'avère indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel que, notamment, le bon fonctionnement et la continuité du service public. Dans ce cas, la rétroactivité ne peut être tolérée que si elle n'a pas pour effet de porter atteinte, même pour l'avenir, à des situations ou à des droits acquis. S'il s'avère que la rétroactivité a pour but ou pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des "circonstances exceptionnelles" ou des "motifs impérieux d'intérêt général" justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

En vertu du principe général de motivation matérielle des actes administratifs, l'autorité qui décide de donner un effet rétroactif à un acte réglementaire doit faire reposer cette décision sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles. Les circonstances exceptionnelles tenant au bon fonctionnement du service public ou à la continuité de l'action administrative doivent ressortir du dossier ou de la décision attaquée, et non des pièces de la procédure.

3. En l'espèce, l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, ainsi que celui, daté du même jour, portant règlement du fonctionnement du Gouvernement.

Cet arrêté revêt une portée rétroactive, son article 31 prévoyant qu'il produit ses effets au 15 juillet 2024, date de l'entrée en vigueur des arrêtés du 15 juillet 2024 précités.

Le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité s'énonce notamment comme il suit :

“ Vu l’urgence ;

Considérant la nécessité de corriger le plus rapidement possible les erreurs constatées en ce début de législature et de compléter les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024, d’une part, portant règlement du fonctionnement du Gouvernement et, d’autre part, fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement ;

Considérant qu’il convient d’assurer la continuité du service public et la sécurité juridique de l’action du Gouvernement wallon ; que cette nécessité implique l’entrée en vigueur des présentes dispositions de manière rétroactive au 15 juillet 2024”.

Le caractère rétroactif est ainsi justifié par la nécessité “d’assurer la continuité du service public et la sécurité juridique de l’action du Gouvernement wallon”.

3.1. Cette seule motivation, formulée en des termes généraux, ne constitue pas une démonstration des “circonstances exceptionnelles” requise s’il s’avère, comme c’est le cas en l’espèce, que la rétroactivité a pour but ou pour effet que l’issue de l’une ou l’autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé. En effet, c’est à la suite de l’introduction du présent recours en annulation le 18 septembre 2024 que l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité a été abrogé par celui du 10 octobre 2024, dont l’adoption avec effet rétroactif a manifestement pour conséquence d’influencer de manière déterminante la présente procédure juridictionnelle.

3.2. Le motif pris de la “sécurité juridique”, sans autre explication, peut d’autant moins être admis que le principe général de non-rétroactivité tend, précisément, à prévenir l’insécurité juridique.

De même, l’argument de la “continuité du service public”, non autrement précisé, ne peut être retenu dès lors qu’en l’absence de délégation spécifique pour ce qui concerne les recours en matière de permis unique, cette compétence relève conjointement des ministres ayant respectivement l’aménagement du territoire et l’environnement dans leurs attributions, en application des articles 3, 5 et 15 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, en vigueur depuis plusieurs mois. Il ne s’agit par conséquent pas de “combler un vide juridique résultant de l’absence d’une réglementation nécessaire pour la situation considérée”.

Il ne peut pas davantage être pris appui sur l’affirmation de la “nécessité de corriger le plus rapidement possible les erreurs constatées” dans les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précités dès lors que ce motif ne fait pas apparaître quelles erreurs doivent être corrigées ni quel est l’objectif d’intérêt général poursuivi par leur correction, dont la réalisation rendrait indispensable la rétroactivité de l’arrêté du 10 octobre 2024 précité plusieurs mois en arrière.

Les parties adverse et intervenante ne font état d’aucun autre élément du dossier administratif qui permet de justifier la rétroactivité de cet arrêté, adopté près de

trois mois après la formation du Gouvernement, et l'atteinte ainsi portée à des situations ou à des droits acquis.

3.3. Dans ces circonstances, l'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité doit, en vertu de l'article 159 de la Constitution, être écartée, à tout le moins en ce qu'il produit ses effets à la date du 15 juillet 2024. Cet arrêté ne peut, par conséquent, pas offrir le fondement juridique pour établir la compétence de l'auteur de l'acte attaqué au jour de son adoption.

4. [...]

5. L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement.

Son article 1^{er} dispose ce qui suit :

“ Sans préjudice des délégations qu'il accorde à ses membres, le Gouvernement délibère collégialement selon la procédure du consensus et définit les orientations politiques dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne”.

Dans les mêmes termes que l'article 19, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 précité, son article 15 dispose ce qui suit :

“ Dans les compétences qui leur sont attribuées, les ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires”.

Cette disposition a un caractère général et doit s'interpréter en ce sens que les ministres ont, sauf les exceptions prévues par l'arrêté lui-même, délégation pour adopter les décisions administratives individuelles dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes de Gouvernement, précise que le ministre du Territoire est notamment compétent pour “l'aménagement du territoire, tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, I, de la loi [spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980]” et son article 5 dispose que le ministre de l'Environnement est notamment compétent pour “l'environnement, tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o à 4^o, de la loi [spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980]”.

Ces dispositions procurent, en principe, aux ministres du Territoire et de l'Environnement, la compétence *ratione personae* de statuer de manière conjointe au nom du Gouvernement wallon pour les matières relevant simultanément de leurs attributions respectives, tels les recours administratifs en matière de permis unique.

6. L'article 3, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes de

Gouvernement accorde, expressément, délégation au seul ministre du Territoire pour “la signature des permis uniques en recours”.

La délégation de pouvoir est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Dans la mesure où cette opération constitue une exception au principe de l'attribution de compétences instauré par l'article 33 de la Constitution, elle n'est admise qu'à certaines conditions et est de stricte interprétation. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle. Elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail. Elle ne peut avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente.

La délégation de signature, parfois aussi appelée autorisation de signer, qui ne peut en aucun cas être confondue avec une délégation de pouvoir, est, quant à elle, une technique par laquelle une autorité administrative, compétente pour prendre la décision (à savoir le *negotium*), autorise une autre autorité ou un agent à signer – voire à rédiger et à signer – l'acte (à savoir l'*instrumentum*), qui constate cette décision qu'elle a préalablement arrêtée. Cette délégation de signature n'emporte aucune délégation de compétence ou transfert du pouvoir de décision. Il doit être établi, au regard des pièces du dossier administratif, que l'acte qu'il s'agit de signer a bien été précédé de la décision prise par l'auteur compétent et que ce dernier a bien autorisé la délégation de signature, laquelle revient en effet à une substitution de signature sur l'*instrumentum*. Si un pouvoir attribué à une autorité ne peut être exercé que par celle-ci, il peut être admis que son expression écrite soit revêtue de la signature d'une autre autorité.

En l'espèce, la formulation du texte de l'article 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité, se limite à déléguer au ministre du Territoire le pouvoir de “signer” les permis uniques en recours et ne lui confère pas l'exercice du pouvoir de se prononcer, seul, sur les permis uniques en degré de recours.

Or, il ne ressort ni de l'acte attaqué, dont le préambule mentionne qu'il est pris par “[l]e Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux”, ni du dossier administratif – et ce n'est du reste pas soutenu par la partie adverse – que le ministre du Territoire aurait signé l'*instrumentum* d'une décision prise conjointement avec le ministre de l'Environnement.

7. Il résulte de ce qui précède que le ministre du Territoire n'était pas compétent pour adopter, seul, l'acte attaqué ».

19. En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté le 8 août 2024. Il est signé par François Desquesnes en tant que « ministre wallon du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux ».

Le raisonnement précité de l'arrêt n° 264.167 est applicable *mutatis mutandis* en l'espèce. En effet, sur la base des dispositions de l'arrêté du

Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité, le ministre du Territoire n'était pas compétent pour adopter, seul, l'acte attaqué.

20. Il s'ensuit que le moyen soulevé d'office est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

21. Pour le surplus, et contrairement à ce qu'indique la partie adverse dans son dernier mémoire, l'annulation de l'acte attaqué n'a pas pour effet de confirmer la décision de première instance. En effet, lorsqu'un arrêt du Conseil d'État annule une décision rendue sur un recours relatif à une demande de permis unique, il appartient à l'autorité compétente sur recours, eu égard à l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation, de prendre une nouvelle décision sur les recours dont il est valablement saisi à la lumière de l'autorité de la chose jugée de cet arrêt. Il dispose pour ce faire d'un nouveau délai complet à dater de la notification de l'arrêt du Conseil d'État.

Il s'ensuit que la partie requérante conserve un intérêt à contester cette future décision, de sorte que l'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

VI. Indemnité de procédure

22. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure « dans les limites fixées par l'article 30/1, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ». Il y a lieu de faire droit à sa demande, au montant de base.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Il est donné acte de la reprise d'instance de la SA Elawan Energy Wallonie en qualité de partie requérante.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 8 août 2024 par lequel le ministre du Territoire refuse d'octroyer à la SRL New Wind un permis unique ayant pour objet l'implantation et l'exploitation d'un parc de 6 éoliennes d'une puissance maximale totale de 23,4 MW dans un établissement situé rue Pied de la Montagne à Couvin.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 avril 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux