

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 238.881 du 26 juillet 2017

A. 219.195/XIII-7661

En cause :

la Commune de Wanze,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

la Société anonyme ELECTRABEL,
ayant élu domicile chez
Mes Tanguy VANDENPUT et
Jessica DAVILA-ARDITTIS, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 mai 2016, la commune de Wanze demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 10 mars 2016 octroyant, sur recours, un permis unique à la société anonyme (S.A.) ELECTRABEL pour l'implantation d'un parc de quatre éoliennes sur un bien situé rue Saint-Roch à Wanze.

II. Procédure

Par une requête introduite le 6 juillet 2016, la S.A. ELECTRABEL a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 9 août 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane FRANCK, premier 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 22 mai 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 juin 2017 à 9.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Me Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Célia HECQ, loco Mes E. ORBAN de XIVRY et J.-Fr. CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Tanguy VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 3 avril 2015, la S.A. ELECTRABEL demande un permis unique pour implanter et exploiter un parc de six éoliennes sur un bien situé rue Saint-Roch à Wanze, cadastré division 2 Lavoir, section A, n^{os} 24e et 24g ainsi que division 4 Huccorgne, section B, n^{os} 263d, 287, 289a, 303a, 308e et section C, n^{os} 379a et 381a, à proximité de l'autoroute E42. Toutes ces parcelles se situent en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme. Le projet s'implante au sein du Parc naturel des vallées de la Burdinale et de la Mehaigne.

2. Le 23 avril 2015, les fonctionnaires technique et délégué déclarent la demande complète et recevable.

3. Une enquête publique a lieu sur le territoire des communes de Wanze, Burdinne, Braives et Héron entre le 18 mai 2015 et le 17 juin 2015. De nombreuses réclamations sont introduites.

4. Plusieurs instances et autorités émettent un avis sur le projet :

- RESA (opérateur des réseaux de distribution de gaz et d'électricité) : avis favorable conditionnel le 28 avril 2015;
- le département de la ruralité et des cours d'eau de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) : avis favorable le 30 avril 2015;
- FLUXIS : avis favorable le 7 mai 2015;
- ELIA : avis favorable le 5 mai 2015;
- le service technique provincial : avis favorable le 5 mai 2015, compte tenu de ce qu'aucune modification n'est apportée aux limites du domaine public par le projet;
- l'office wallon des déchets (O.W.D.) : avis favorable le 8 mai 2015;
- la direction du développement rural : avis favorable le 19 mai 2015;
- la commission régionale de l'aménagement du territoire (CRAT) : avis défavorable le 28 mai 2015;
- la commission royale des monuments et sites (C.R.M.S.) : avis défavorable le 28 mai 2015;
- la commission de gestion du Parc naturel Burdinale-Méhaigne : avis défavorable le 8 juin 2015;
- le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) : avis favorable le 9 juin 2015;
- l'institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) : avis globalement favorable le 9 juin 2015;
- la commission communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) de Héron : avis défavorable le 15 juin 2015;
- la C.C.A.T.M. de Wanze : avis défavorable le 18 juin 2015;
- la direction générale du transport aérien du service public fédéral (S.P.F.) mobilité et transports, avis défavorable sur l'éolienne n° 1 et favorable sur les autres éoliennes le 18 juin 2015;
- le collège communal de Braives et le collège communal de Burdinne, avis défavorables le 22 juin 2015;
- le département de l'énergie et du bâtiment de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) :

avis favorable le 22 juin 2015 sur le projet eu égard au niveau de production annuel nette attendue;

- le collège communal de Héron et le collège communal de Wanze, avis défavorables le 23 juin 2015;
- la R.T.B.F. : avis favorable conditionnel le 29 juin 2015;
- la direction des routes de Liège 1 de la direction de la géotechnique de la direction générale opérationnelle routes et bâtiments (DGO1) : avis favorable conditionnel le 16 juillet 2015;
- le département de la nature et des forêts (D.N.F.) de la DGO3 : avis favorable conditionnel le 23 septembre 2015.

5. Les fonctionnaires technique et délégué prorogent de 30 jours le délai de notification de leur décision le 2 septembre 2015.

6. Les fonctionnaires technique et délégué refusent le permis sollicité le 9 octobre 2015.

7. Le demandeur de permis introduit un recours contre cette décision le 29 octobre 2015.

8. Le S.P.F. mobilité et transports émet un avis favorable en ce qui concerne les éoliennes n^{os} 2 à 6 et défavorable en ce qui concerne l'éolienne n° 1 le 20 novembre 2015.

9. L'I.B.P.T. émet un avis favorable sur le projet le 3 décembre 2015.

10. Les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de 30 jours leur délai pour transmettre le rapport de synthèse le 8 janvier 2016.

11. La commission de gestion du Parc naturel Burdinale-Mehaigne transmet au fonctionnaire technique compétent sur recours le 8 janvier 2016 l'avis unanimement défavorable de sa sous-commission aménagement du territoire et urbanisme.

12. La C.C.A.T.M. de Wanze réitère son avis initial défavorable le 21 janvier 2016.

13. Le 28 janvier 2016, la CRAT réitère son avis défavorable du 18 mai 2015.

14. Le 9 février 2016, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours adressent au ministre un rapport de synthèse favorable et renvoient aux renseignements complémentaires fournis par l'auteur de l'étude d'incidences quant à la possibilité de supprimer les éoliennes n^{os} 1 et 2, envisagée dans le rapport de synthèse.

15. Le 10 mars 2016, le Ministre wallon de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire accorde le permis unique sollicité pour l'implantation et l'exploitation de quatre éoliennes (n^{os} 3 à 6) et le refuse en ce qui concerne les éoliennes n^{os} 1 et 2. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le recours est irrecevable à défaut pour la requérante de produire une décision d'agir en annulation de l'acte attaqué prise par le conseil communal.

Dans son dernier mémoire, elle conteste que l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat autorise une commune à dissimuler les pièces qui permettent aux parties de vérifier que les formalités prévues par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ont bien été respectées et, en particulier, que "le conseil communal a valablement délibéré sur la décision d'ester".

IV.2. Examen

En annexe au dernier mémoire, la requérante produit la copie d'une délibération de son conseil communal du 25 avril 2016 décidant d'agir en annulation de l'acte attaqué et une décision de son collège communal du lendemain décidant d'introduire le recours.

La fin de non-recevoir est écartée.

V. Le deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

La requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.50 et D.64 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, pris conjointement avec le Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne approuvé le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013.

Elle observe que :

- l'auteur de l'acte attaqué fait expressément siennes les considérations développées par le fonctionnaire délégué sur recours,
- le fonctionnaire délégué a précisé qu'"avec [six] machines, le parc peut être considéré comme conforme au regard du cadre de référence qui vise entre autres à maximaliser le potentiel éolien d'un site",
- l'auteur de l'acte attaqué ajoute les deux motifs suivants :

" Considérant que le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes du 11 juillet 2013 énonce qu'«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.

Les parcs se composant d'un minimum de [cinq] éoliennes 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 privilégiés»;

Considérant qu'en l'occurrence, le présent projet peut être considéré comme prioritaire puisqu'il compte [six] éoliennes".

Elle soutient que le parc autorisé ne rencontre pas les prévisions du cadre de référence précité sans que l'auteur de l'acte attaqué justifie adéquatement sa décision, ni ne rencontre les objections émises lors de l'instruction de la demande de permis.

Dans le développement du moyen elle précise ce qui suit :

- " 1. Comme le rappelle la motivation de l'acte attaqué, le cadre de référence - que s'approprie l'autorité délivrante - privilégie les parcs d'au moins [cinq] éoliennes afin de maximiser le potentiel éolien sur un site et une zone.

Les parcs de plus petite taille ne sont autorisés que «dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone».

2. La motivation du permis délivré est erronée et inadéquate.

2.1. Tout d'abord, elle énonce que comportant [six] éoliennes, le projet peut être considéré conforme au regard du cadre de référence et comme prioritaire au regard de ce dernier.

Ce faisant, la motivation est erronée en fait dans la mesure où le projet autorisé ne comporte que [quatre] éoliennes.

Cette erreur de fait vicie la motivation du permis délivré.

2.2. Par ailleurs - et pour cause, compte tenu de l'erreur exposée ci-dessus (2.1) -, la motivation du permis n'expose pas en quoi, *in specie*, alors qu'elle se réfère expressément au cadre de référence, l'autorisation d'un parc qui n'a pas «un minimum de [cinq] éoliennes» pourrait être autorisée.

Ce faisant, la motivation de l'acte attaqué est inadéquate.

2.3. Enfin - et fondamentalement - la motivation du permis ne répond pas aux observations émises en ce qui concerne la multiplication des parcs et des sites d'implantation dans les environs du projet.

Ainsi, le CWEDD précisait dans son avis du 9 juin 2015 :

« Le CWEDD constate l'existence de plusieurs projets de parc dans un territoire restreint et estime ne pas disposer des éléments nécessaires pour évaluer l'opportunité de ce projet-ci par rapport aux autres. Il attire l'attention sur le nombre important de projets éoliens dans un rayon de 15,9 km qui entraîneront une forte charge paysagère. La réalisation de l'ensemble des parcs projetés dans cette zone générera des problématiques de covisibilité et d'effets d'encerclement pour certains villages, en particulier Lavoir et Longpré».

3. Dans ce contexte, l'autorisation d'un parc d'une dimension réduite participe au mitage de l'espace et entre en concurrence avec d'autres projets, conformes quant à eux au prescrit du cadre de référence, en hypothéquant ces derniers pour des raisons de covisibilité.

Il s'agit notamment des projets suivants (cfr dossier cartographique, carte n° 8a) :

- de parcs de Braives-Wanze ([cinq] éoliennes);
- de Faimies ([huit] éoliennes),
- de Hannut-Burdinne ([six] éoliennes) et
- de Wasseiges-Meffe ([dix] éoliennes).

L'acte attaqué reconnaît d'ailleurs que :

- 11 parcs, en fonctionnement ou autorisés, sont situés dans un rayon de 16 km, risquent «d'entrer en situation de covisibilité avec le projet de Wanze» (AM, p. 27),
- que «[sept] parcs éoliens sont à l'étude» et

- que «[deux] parcs éoliens sont à l'instruction»;

en manière telle que «la covisibilité du futur parc sera réelle pour le parc existant de Villers-le-Bouillet, et les parcs autorisés de Héron-Fernelmont et Héron» et que «si tous les projets se construisent, un effet d'encerclement sera perçu depuis Lavoir et Longpré» (AM, p. 28).

Dans ce contexte, la motivation du permis n'expose pas pourquoi, en méconnaissance du cadre de référence, l'autorité délivrante autorise ce parc de 4 éoliennes au détriment des autres projets conformes au cadre de référence.

La Commission de gestion du parc naturel Burdinal-Mehaigne dénonçait, dans son avis du 7 janvier 2016, «une politique de coup par coup» ne procédant pas à «une indispensable réflexion globale et préalable» (Rapport de synthèse, p. 68), au mépris du cadre de référence et de la gestion parcimonieuse du territoire prescrite par l'article 1^{er} du CWATUPE.

Ces observations pertinentes [ne sont] pas rencontrées par l'acte attaqué".

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir, quant à la critique relative au caractère prioritaire du projet :

- que la demande porte sur un projet de six éoliennes et que le recours administratif introduit par l'exploitant contre le refus de permis a saisi la partie adverse de ce projet de six éoliennes,
- que la partie adverse était donc bien saisie d'un tel projet, comme elle le souligne dans l'avant dernier considérant de la page 44 mis en exergue par la requérante, où on peut lire que "En l'occurrence, le présent projet peut être considéré comme prioritaire puisqu'il compte [six] éoliennes",
- que, en isolant ce motif des autres motifs de l'acte où la partie adverse examine la compatibilité du projet qu'elle autorise avec le cadre de référence, la partie requérante fait dire à l'acte ce qu'il ne dit pas,
- qu'il faut d'abord souligner que la partie adverse ne tire aucune conséquence décisive particulière de ce considérant,
- qu'il faut également bien voir qu'à la même page de l'acte, la partie adverse renvoie à l'argumentation de l'exploitant qui estime que supprimer deux des six éoliennes ne posera pas de problème,
- que d'autres motifs de l'acte, non autrement contestés par la partie requérante, indiquent clairement les raisons pour lesquelles deux des six éoliennes ne sont pas autorisées,
- qu'ainsi, en page 30, la partie adverse s'approprie l'analyse paysagère contenue dans l'étude d'incidences qu'elle résume et selon laquelle la composition paysagère du parc est acceptable et accompagne "paysagèrement" l'infrastructure autoroutière qui constitue la principale ligne de force anthropique du paysage local tout en relevant que la distance de la zone d'habitat à caractère rural par rapport aux

éoliennes 1 et 2 n'est pas conforme au cadre de référence et que, en page 35, et au regard du cadre de référence, la partie adverse confirme que les éoliennes 1 et 2 ne sont pas conformes au cadre de référence en matière de distance par rapport à l'habitat,

- que, plus fondamentalement, il ne peut être raisonnablement soutenu que la partie adverse a accordé l'autorisation litigieuse "parce que le projet était prioritaire au regard du Cadre de référence",
- que, en réalité, les motifs de l'acte qui permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a jugé le projet admissible au regard du cadre de référence se trouvent pages 40, *in fine*, et 41 de l'acte attaqué et que, au rang de ces motifs ne figure pas le caractère "prioritaire" du projet.

Quant à la covisibilité et à l'encerclement, elle fait valoir que :

- ces questions sont examinées par l'auteur de l'étude d'incidences, aux pages 170 et suivantes de l'étude d'incidences,
- compte tenu de la suppression des éoliennes 1 et 2, le complément d'information rédigé par le bureau d'études C.S.D. précise que les incidences évaluées en termes d'encerclement des villages seront réduites principalement pour les villages de Lavoir (- 25 degrés) de Longpré (- 15 degrés) et de Huccorgne (- 10 degrés),
- elle a donc statué en connaissance de cause.

Quant à la localisation du projet finalement autorisé par elle, la partie adverse rappelle que le projet se situe intégralement dans une zone favorable à l'implantation d'éoliennes selon la cartographie positive de juillet 2013, ce que constatent également les motifs de l'acte attaqué.

Quant au grief d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation dans ce contexte, la partie adverse estime qu'il s'agit en réalité d'un grief d'opportunité pure dès lors qu'elle n'a fait que s'approprier l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours qui a estimé le projet était acceptable pour autant que les éoliennes 1 et 2 ne soient pas autorisées.

Elle ajoute que l'irrégularité dénoncée n'est pas susceptible de donner lieu à une annulation dès lors qu'à l'évidence celle-ci n'a pas exercé d'influence sur le sens de la décision prise, ni privé les requérants d'une garantie, ni affecté la compétence de l'auteur de l'acte. Elle se réfère à l'article 14, § 1^{er}, 2^{ème} alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

C. Le mémoire en intervention

Dans le mémoire en intervention, la partie intervenante fait valoir, quant à la critique relative au caractère prioritaire du projet :

- que le nouveau cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne est un document d'orientation qui n'a qu'une valeur indicative et que les autorités compétentes peuvent s'en écarter moyennant due motivation,
- que ce qui compte est l'appréciation concrète que l'autorité porte sur la demande dont elle est saisie, au regard des règles de conduite qu'elle a adoptées précédemment;
- que la partie adverse n'a pas commis d'erreur de fait dans la motivation de l'acte attaqué en énonçant que le projet peut être considéré comme prioritaire au regard du cadre de référence pour le motif qu'il comporte six éoliennes, puisqu'elle faisait référence à la demande de permis originaire et n'autorise finalement que quatre éoliennes, en toute connaissance de cause, si bien que l'acte attaqué n'est pas entaché d'une erreur de fait relative au nombre d'éoliennes visé par le projet,
- que le refus partiel de l'autorité est précisément motivé par le souci de rendre le projet conforme au cadre de référence qui comporte d'autres principes aussi importants voire plus importants que celui du "parc prioritaire", ce qui ressort de l'avis du fonctionnaire délégué, repris à son compte par l'autorité et énoncé dans l'acte attaqué,
- que les motifs de l'acte attaqué démontrent ainsi que l'autorité a tenu compte de l'ensemble des caractéristiques du projet notamment au regard du cadre de référence,
- que la suppression de deux éoliennes résulte précisément d'une recherche par la partie adverse d'un certain équilibre entre optimisation du gisement éolien, considérations paysagères et confort visuel,
- que le principe du regroupement tel que défini par le cadre de référence est respecté en l'espèce compte tenu de la localisation des éoliennes en ligne droite, perpendiculairement à l'autoroute E42, de la présence d'autres parcs éoliens sur le territoire concerné et de l'impossibilité d'implanter plus d'éoliennes, tenant compte des motifs de refus des éoliennes n^{os} 1 et 2,
- que si, comme le fait valoir la requérante, un projet est prioritaire au sens du cadre de référence s'il se compose d'un minimum de cinq éoliennes, le même cadre précise toutefois que des parcs éoliens de plus petite taille peuvent être autorisés dans un souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone,
- que le principe du "parc prioritaire" n'est donc pas exclusif, que le projet remplit les conditions ainsi énoncées et que le permis attaqué constate les bénéfices apportés par la suppression des éoliennes n^{os} 1 et 2.

Quant à la critique prise d'un défaut de réponse à l'avis du CWEDD du 9 juin 2015 qui faisait état de "problématiques de covisibilité et d'effets d'encerclement pour certains villages, en particulier Lavoir et Longpré", l'intervenante soutient que la décision de l'autorité de limiter le parc à quatre éoliennes permet de rencontrer cet avis. Elle estime que l'effet de mitage du paysage sera considérablement réduit ainsi que l'effet d'encerclement sur certains villages, allant jusqu'à 25° pour le village de Lavoir et que la motivation de l'acte attaqué expose les avantages de cette réduction du parc projeté.

Selon elle, la requérante affirme à tort que le projet pourrait hypothéquer d'autres parcs à l'étude ou à l'instruction pour des raisons de covisibilité, car, d'une part, cette covisibilité sera atténuée grâce à la suppression des deux éoliennes et, d'autre part, il s'agirait d'une simple supposition puisque les projets à l'étude peuvent être refusés pour une multitude de raisons.

Elle juge enfin que la partie adverse ne devait pas répondre à l'avis de la commission de gestion du Parc naturel Burdinale-Mehaigne du 7 janvier 2016 où était critiquée une politique du coup par coup dépourvue d'une "indispensable réflexion globale et préalable", dès lors que cette remarque était adressée à la politique globale de la Région wallonne en la matière et ne visait pas le projet litigieux en particulier.

D. Le mémoire en réplique

La requérante dénonce la lecture que la partie adverse fait de l'acte attaqué qui consiste à en dénaturer le contenu. Elle renvoie à la requête et expose que :

- tant le fonctionnaire délégué, dans l'avis qu'il a émis sur recours, que la partie adverse, dans la décision adoptée, exposent que "le présent projet peut être considéré comme prioritaire puisqu'il compte [six] éoliennes",
- la réponse de la partie adverse consiste à relever qu'elle a apprécié l'admissibilité du projet au regard des critères paysagers du cadre de référence,
- cette motivation est critiquée dans un moyen subséquent, mais que, plus fondamentalement, cette réponse perd de vue le principe du regroupement édicté par ledit cadre,
- à l'égard de ce principe de regroupement, la motivation de l'acte attaqué est d'abord erronée lorsque son auteur expose que le présent projet peut être considéré comme prioritaire puisqu'il compte six éoliennes, ensuite inadéquate à défaut d'expliquer pourquoi, en l'espèce, un parc qui n'a pas un minimum de cinq éoliennes est autorisé et, enfin, d'autant plus déficiente qu'il n'y est pas répondu à l'avis du

CWEDD du 9 juin 2015 qui relevait la multiplication des parcs et sites d'implantation dans les environs du projet, qu'un parc de dimension réduite participe au mitage de l'espace et entre en concurrence avec d'autres projets conformes quant à eux au prescrit du cadre de référence et que la commission de gestion du Parc naturel Burdinale-Mehaigne dénonçait dans son avis du 7 janvier 2016 une politique du coup par coup dépourvue d'une réflexion globale et préalable au mépris du cadre de référence et de la gestion parcimonieuse du sol prescrite par l'article 1^{er} du CWATUP.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que les motifs de l'acte ajoutés par le ministre lui-même à ceux qu'il emprunte au rapport de synthèse révèlent que le parc ne doit pas être accepté "parce qu'il s'agit d'un prioritaire", que ces motifs permettent de comprendre pourquoi la partie adverse a jugé le projet admissible au regard du cadre de référence, notamment en raison de la suppression des éoliennes n^{os} 1 et 2, et que le motif où il est précisé que "le présent projet peut être considéré comme prioritaire puisqu'il compte [six] éoliennes" doit être lu indépendamment de l'analyse faite par le fonctionnaire délégué compétent sur recours parce qu'il participe de l'analyse du projet par le fonctionnaire technique.

Elle ajoute que l'acte attaqué contient des motifs qui expliquent pourquoi un parc de moins de cinq éoliennes est autorisé et comment la suppression de deux éoliennes permet de respecter le cadre de référence.

Quant à l'avis du CWEDD, elle rappelle que celui-ci était favorable et que l'autorité impose les conditions qu'il suggérait.

Elle note enfin que l'acte attaqué est bien motivé relativement à la covisibilité et que son auteur n'avait pas à donner les motifs de ses motifs.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante préconise de ne pas perdre de vue que le motif relatif à la présence de six éoliennes et au caractère prioritaire s'inscrit dans une présentation historique de la demande, qu'il "ressort clairement de l'acte entrepris que seules [quatre] éoliennes sont autorisées par le projet et non [six], la partie adverse n'ayant à cet égard aucunement été induite en erreur et les raisons d'une telle suppression étant largement motivées" et que "il y a lieu de considérer que la motivation de l'acte litigieux est adéquate, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs".

Elle fait encore valoir que le cadre de référence contient plusieurs principes, tous aussi importants les uns que les autres, et que la motivation de l'acte démontre la volonté de s'y conformer.

Elle précise aussi que le principe de regroupement est respecté, dès lors que le parc litigieux s'insère dans une logique de regroupement des infrastructures de transport et s'intègre dans le paysage caractérisé par la présence d'autres parcs éoliens le long de l'autoroute E42 (p. 39 de l'acte attaqué) et, quant au principe du prioritaire, que l'acte attaqué établit que le parc, composé de moins de [cinq] éoliennes, peut être autorisé dès lors que le potentiel éolien est considéré comme bon et que la suppression de deux éoliennes est précisément motivée par le souci de diminuer les nuisances visuelles qu'elles impliquent : cette diminution du nombre d'éoliennes permet notamment de limiter les effets de covisibilité et d'encerclement (p. 40 de l'acte attaqué), de sorte que la décision de l'autorité participe du souci de limiter le mitage de l'espace, conformément au cadre de référence.

G. Le dernier mémoire de la requérante

La partie requérante présente la structure de l'acte attaqué et en conclut que la motivation est erronée en fait et contradictoire puisque la décision affirme le caractère prioritaire du projet alors que l'autorisation porte sur un parc de quatre éoliennes qui n'est pas prioritaire au regard du cadre de référence.

Ensuite, elle soutient que l'acte attaqué ne contient pas de motifs qui justifient de s'écarter du cadre de référence en ce qu'il préconise de ne pas accepter un projet de moins de cinq éoliennes. Elle note qu'il est dépourvu de motivation sous l'angle des critères de la limitation du mitage et de l'absence d'atteinte au potentiel de la zone et que le fait que l'acte appréhende favorablement la réduction de deux éoliennes sous d'autres aspects n'explique pas l'acte au regard de ces deux critères.

V.2. Examen

A. Sur l'erreur de fait et le défaut de justification de l'admission d'un parc non prioritaire

Le Gouvernement wallon a approuvé, le 21 février 2013, et modifié, le 11 juillet 2013, le nouveau Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne. Il est admis que ces cadres de référence contiennent des directives ou recommandations qui ne peuvent être contraires aux règles en vigueur, que l'administration régionale peut s'y référer comme à une ligne de conduite destinée à

orienter de manière cohérente son pouvoir discrétionnaire, que l'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et qu'il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent, ce qui serait exclu si le cadre avait une valeur réglementaire.

L'acte attaqué contient une motivation qui justifie la suppression des éoliennes n^{os} 1 et 2 et l'intérêt d'un parc de quatre éoliennes au point de vue de la structuration paysagère, de la réduction de l'effet d'encerclement et des incidences visuelles. L'acte contient une motivation de la décision de tenir compte du cadre de référence en ce qui concerne la distance de quatre fois la hauteur des éoliennes par rapport à l'habitat.

En revanche, il contient aussi le passage suivant :

" Considérant que le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes du 11 juillet 2013 énonce qu'«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.

Les parcs se composant d'un minimum de [cinq] éoliennes 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 privilégiés»;

Considérant qu'en l'occurrence, le présent projet peut être considéré comme prioritaire puisqu'il compte [six] éoliennes" (page 44/65).

Le dernier motif précité contient une erreur de fait puisque après avoir rappelé le principe contenu dans le cadre de référence qui exprime qu'un parc prioritaire contient au moins cinq éoliennes, l'autorité perd de vue qu'elle n'autorise que quatre éoliennes sur les six demandées et que, de la sorte, le parc autorisé ne peut être qualifié de prioritaire.

L'acte attaqué ne porte pas de remède à cette erreur par d'autres motifs qui révéleraient que le parc réduit à quatre éoliennes serait néanmoins admissible sous l'angle du principe de priorité. Aucun motif ne permet en effet d'établir que l'autorité a pris conscience que cette réduction requerrait une justification de ce parc de quatre éoliennes au regard de ce principe de priorité et spécialement sous l'angle de la limitation du mitage de l'espace et de l'absence de réduction du potentiel global de la zone qui sont les critères précisément prévus au cadre afin de justifier un projet non prioritaire. Sans explication claire à ce sujet, les motifs relatifs à l'admissibilité du projet au regard d'autres critères ne procurent pas la justification attendue quant au principe de priorité.

B. Sur le défaut de réponse aux critiques et de motivation de l'acte relativement à la multiplication des parcs et à la covisibilité

Les critères de limitation du mitage de l'espace et de l'absence de réduction du potentiel global de la zone requièrent qu'une attention particulière soit portée aux perspectives de développement actuel et futur de la zone.

En ce qui concerne les effets de covisibilité et d'encerclement des villages, il appartient à l'autorité qui délivre un permis unique de répondre formellement et adéquatement, dans le respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, aux réclamations ou avis qui soutiennent que, pour apprécier les nuisances environnementales du projet qui lui est soumis, l'autorité doit tenir compte non seulement des établissements existant à proximité, mais aussi des projets pour lesquels une autorisation pourrait être délivrée et qui, cumulés avec le projet litigieux, pourraient créer des incidences environnementales (C.E., 20 janvier 2016, ENECO WIND BELGIUM, n° 233.537).

Dans son avis du 9 juin 2015, le CWEDD avait constaté "l'existence de plusieurs projets de parc dans un territoire restreint" et estimé "ne pas disposer des éléments nécessaires pour évaluer l'opportunité de ce projet-ci par rapport aux autres". Il avait ensuite "attir[é] l'attention sur le nombre important de projets éoliens dans un rayon de 15,9 km qui entraîneront une forte charge paysagère" et exposé que "[l]a réalisation de l'ensemble des parcs projetés dans cette zone générera des problématiques de covisibilité et d'effets d'encerclement pour certains villages, en particulier Lavoir et Longpré".

La procédure de participation du public a suscité "de nombreuses remarques et observations" "déposées dans ces différentes communes", comme le relève l'acte attaqué qui établit "qu'il en ressort que la population est opposée au projet car elle trouve que la quantité d'éoliennes dans une même région est trop importante, que des problèmes de covisibilité sont à craindre".

L'étude d'incidences a constaté que le projet entre en concurrence avec d'autres parcs et pose des problèmes de covisibilité avec certains de ceux-ci, situés à moins de 6 km.

L'acte attaqué indique, reprenant l'avis du fonctionnaire délégué sur recours que "la covisibilité du futur parc sera réelle pour le parc existant de Villers-le-Bouillet, et les parcs autorisés de Héron-Fernelmont et Héron" et que "si tous les projets se construisent, un effet d'encerclement sera perçu depuis Lavoir et Longpré" (page 28/65).

Il expose aussi que, par l'effet de la suppression de deux éoliennes, l'emprise du parc sera réduite de plus de moitié depuis certains points de vue et que les incidences évaluées en termes d'encerclement des villages seront réduites pour les villages de Lavoir (- 25°), de Longpré (- 15°) et de Huccorgne (- 10°) (page 40/65).

Les motifs précités de l'acte attaqué contiennent ainsi une certaine réponse en matière d'encerclement non spécialement critiquée au moyen.

Ils ne permettent cependant pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a considéré que la covisibilité pouvait être acceptable, malgré les remarques formulées tant par des instances consultées que par des riverains.

La remarque formulée par la commission de gestion du Parc naturel Mehaigne et Burdinale déplorant une politique du "coup par coup" et l'absence de réflexion globale préalable vise la politique de la Région wallonne en la matière, mais aussi le projet litigieux en particulier. La consultation relative à des projets particuliers permet de formuler une telle remarque. L'acte attaqué n'y apporte pas de réponse adéquate.

Le moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La requérante demande qu'une indemnité de procédure lui soit allouée au taux de base.

Il y a lieu de faire droit à cette demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 10 mars 2016 octroyant, sur recours, un permis unique à la S.A. ELECTRABEL pour l'implantation d'un parc de quatre éoliennes sur un bien situé rue Saint-Roch à Wanze.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens liquidés à la somme de 350 euros sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-six juillet deux mille dix-sept, par :

Michel PÂQUES,	conseiller d'État, président f.f.,
Diane DEOM,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Michel PÂQUES.