

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.424 du 15 janvier 2018

A. 222.258/XIII-8012

En cause :

la Commune de Ramillies,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

contre :

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

Partie intervenante :

la Société anonyme ENECO WIND BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Ottiamont 9
5140 Sombreffe.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 mai 2017, la commune de Ramillies demande, d'une part, la suspension de l'exécution du permis unique délivré par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, et du Bien-être animal de la Région wallonne du 21 mars 2017 à la société anonyme (S.A.) ENECO WIND BELGIUM en vue de l'implantation et l'exploitation d'un parc de neuf éoliennes, d'une puissance unitaire maximale de 3,3 MW, ainsi qu'une cabine de tête, dans un établissement situé aux lieux dits Grandes Terres, la Tombale, Bois l'Abbé à Eghezée (Plaine de Boneffe) et, d'autre part, l'annulation du même acte attaqué.

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 juin 2017, la S.A. ENECO WIND BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Valérie MICHIELS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 9 octobre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 6 novembre 2017 à 10 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Elie DOHOGNE, loco M^{es} Etienne ORBAN de XIVRY et Jean-François CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Bruno LECLERCQ, loco M^e Denis BRUSSELMANS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, 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 14 septembre 2010, la S.A. AIR ENERGY introduit une demande de permis unique en vue d'implanter et exploiter un parc de douze éoliennes d'une puissance unitaire maximale de 3,3 MW, ainsi qu'une cabine de tête, dans un établissement situé aux lieux dits Grandes Terres, la Tombale, Bois l'Abbé à Eghezée.

Une étude d'incidences, réalisée par le bureau agréé C.S.D., est jointe à la demande.

2. Le 25 novembre 2010, l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) NATAGORA exprime son opposition quant au projet.

3. Le 30 novembre 2010, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) remet un avis défavorable sur l'opportunité environnementale du projet.

4. Le 9 décembre 2010, le département de la nature et des forêts (D.N.F.) de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) émet un avis défavorable et suggère différentes conditions pour le cas où le permis serait octroyé.

5. Le 17 décembre 2010, le Service public fédéral (S.P.F.) Défense émet un avis défavorable, la zone proposée étant sise entièrement en zone H.T.A. ("Helicopter Training Area").

6. Le 25 mars 2011, les fonctionnaires technique et délégué refusent le permis sollicité. Le refus est essentiellement fondé sur l'avis défavorable du S.P.F. Défense, l'avis défavorable de la direction du Brabant wallon de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) et de la commission royale des monuments, sites et fouilles (C.R.M.S.F.).

7. Le 18 avril 2011, la S.A. AIR ENERGY introduit un recours contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 14 juin 2011, le S.P.F. Défense donne un nouvel avis, cette fois favorable, le périmètre H.T.A. ayant été modifié.

9. Le 14 juin 2011, le D.N.F. émet un nouvel avis défavorable ainsi qu'un avis complémentaire qui expose "les conditions que le D.N.F. souhaiterait voir imposées si le permis devait être accordé à l'encontre de l'avis de ses services".

10. Le 29 août 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité délivre le permis sollicité, sous conditions.

11. Sur recours des requérants et d'autres riverains, ce permis est annulé par l'arrêt n° 219.398 du 16 mai 2012. Cet arrêt est motivé notamment comme suit :

" [...]

Considérant qu'en ce qui concerne les mesures de compensation dédiées au busard cendré, l'acte attaqué se contente de reprendre les recommandations de l'étude d'incidences; que le D.N.F. dans son avis du 9 décembre 2010 critiquaient pourtant ces mesures de compensation de la manière suivante :

« vu la grande fragilité de la population de Busard cendré dans la plaine de Boneffe (contrairement à des expériences étrangères dans de grandes plaines agricoles de milliers ou dizaines de milliers d'ha avec de nombreux couples nicheurs pouvant donner lieu à un 'effet-groupe'), il est probable que l'impact du projet éolien soit fatal à son maintien, malgré les mesures d'atténuation/compensation avancées dans l'EIE»;

que l'acte attaqué ne répond pas à l'avis du D.N.F. sur ce point; que la motivation qui n'expose pas en quoi les seules mesures de compensation imposées par le permis litigieux, ayant été jugées insuffisantes par le D.N.F., permettent de garantir le maintien du busard cendré dans la zone de Boneffe est insuffisante;

Considérant que, contrairement à l'étude d'incidences qui estime que les impacts du projet sur des espèces telles que les pluviers, le vanneau huppé ou encore le râle des genêts ne sont pas significatifs et ne nécessitent donc pas l'élaboration de mesures de compensation, le D.N.F., dans son avis du 14 juin 2011, affirme que le risque de dérangement sur les populations d'espèces d'intérêt communautaire (pluvier doré, pluvier guignard, busard Saint-Martin et busard des roseaux) ou faisant l'objet d'un plan d'action et de conservation à l'échelle européenne (vanneau huppé) est significatif et non compensable; que s'il ressort des motifs de l'acte attaqué, que celui-ci prévoit des mesures supplémentaires (c'est-à-dire en plus des 28 ha dédiées aux mesures de compensation pour le busard cendré), à savoir des aménagements sur plus ou moins 13 ha destinés à compenser la perte d'habitat pour les vanneaux huppés et les pluviers, l'acte attaqué ne décrit pas lesdites mesures de sorte que la motivation est insuffisante puisqu'il est impossible de comprendre à la lecture de celle-ci en quoi ces mesures permettraient de compenser spécifiquement la perte induite par le projet pour ces espèces protégées alors même que le D.N.F. évoque une perte «non compensable»; que le premier moyen dans cette mesure est fondé;

[...]".

12. Le 25 juillet 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité délivre un nouveau permis infirmant la décision de première instance et autorisant la S.A. AIR ENERGY à implanter et à exploiter un parc de douze éoliennes.

13. Sur recours des requérants et d'autres riverains, l'exécution de ce permis est suspendu par l'arrêt n° 222.894 du 18 mars 2013, puis annulé par le Conseil d'État par l'arrêt n° 231.707 du 23 juin 2015.

14. À la suite de cet arrêt d'annulation, la S.A. ENECO WIND BELGIUM dépose un complément d'étude d'incidences sur l'environnement daté du 16 juillet 2015.

15. De nouvelles enquêtes publiques se tiennent sur le territoire des communes d'Eghezée, Fernelmont, Orp-Jauche, Hannut, Wasseiges et Ramillies.

16. Le D.N.F. émet un avis défavorable le 11 septembre 2015. Cet avis contient notamment les motifs suivants :

" [...] [En] l'absence d'éléments nouveaux démontrant que la plaine de Boneffe ne présente plus la même richesse ornithologique, l'avis de nos services reste défavorable à toute implantation d'éoliennes dans cette plaine et considère que l'impact engendré n'est pas compensable.

Il semble utile de rappeler qu'il n'existe à proximité immédiate, aucune plaine de substitution de superficie et de qualité équivalente, et susceptible d'accueillir les oiseaux ayant subi après implantation du parc éolien, une perte d'habitats. Il apparaît de plus très hasardeux de supposer que la partie nord de la plaine, épargnée par l'actuel projet, permettra d'accueillir toute l'avifaune occupant aujourd'hui la totalité de la grande plaine (voir document «Réaliser un réseau de mesures efficaces pour les oiseaux des plaines agricoles» en annexe).

En ce qui concerne les mesures de compensation proposées par le demandeur, le DEMNA [département de l'étude du milieu naturel et agricole] tient à préciser que ce réseau de mesures n'aura pas l'effet annoncé sur les oiseaux des plaines agricoles :

- Bon nombre des mesures sont mal localisées. Elles sont trop proches de zones urbanisées ou du réseau routier voire des éoliennes en projet et ne sont pas localisées au cœur des plaines agricoles comme cela est conseillé dans le document «Réaliser un réseau de mesures efficaces pour les oiseaux des plaines agricoles»;
- Les mesures ne compenseront pas la perte d'attraction exercée par la plaine sur certaines espèces. L'attractivité forte de la plaine agricole de Boneffe dont l'occupation du sol est très intensive s'explique notamment par sa superficie totale ainsi que par l'absence d'éléments verticaux qui lui confèrent un intérêt fort pour les espèces en hivernage ou en halte migratoire qui y trouvent calme et sécurité (Vanneau huppé, Pluvier doré et Pluvier guignard). Cela profite également au Busard cendré et au Busard des roseaux qui dépendent de grandes plaines calmes pour nicher. Enfin, l'ouverture du milieu explique les haltes régulières d'espèces rares comme le Busard pâle, le Pipit rousseline, le Faucon Kobez... Les couverts nourriciers ou les bandes enherbées installées ne sont donc pas de nature à compenser l'impact potentiel décelé.

Nos services maintiennent donc leur avis défavorable pour les motifs repris ci-dessus, l'impact engendré par le projet sur l'avifaune étant non compensable et le réseau de mesures de compensation proposé par le demandeur paraissant inadapté".

17. Le 15 septembre 2015, le CWEDD émet un avis défavorable sur l'opportunité environnementale du projet, tout en considérant que l'étude d'incidences est de bonne qualité et contient les éléments nécessaires à la prise de décision.

18. Le 14 octobre 2015, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours adressent au ministre leur rapport de synthèse.

Le fonctionnaire délégué compétent sur recours conclut à la compatibilité du projet avec les cadres de référence 2002 et 2013. Il estime également que le projet permet d'exploiter en priorité et au maximum le productible du site à fort potentiel venteux.

D'un point de vue environnemental, le fonctionnaire technique compétent sur recours valide le projet en ce qui concerne la problématique des nuisances sonores, mais s'approprie l'avis défavorable du D.N.F. pour conclure au refus de permis.

19. Le 12 novembre 2015, le ministre délivre un nouveau permis sur recours et autorise la S.A. AIR ENERGY, devenue S.A. ENECO WIND BELGIUM, à implanter et exploiter un parc de neuf éoliennes, sous conditions.

20. Par ses arrêts n^{os} 235.880 et 235.881 du 27 septembre 2016, le Conseil d'État suspend l'exécution de ce permis.

21. Le 21 mars 2017, le ministre décide de retirer le permis accordé le 12 novembre 2015 sans attendre l'issue des deux procédures en annulation pendantes et de le remplacer par un nouveau permis, sous conditions. Il s'agit de l'acte attaqué en l'espèce.

IV. Intervention

Par requête introduite le 19 juin 2017, la S.A. ENECO WIND BELGIUM, bénéficiaire du permis, demande à intervenir dans la procédure. Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse constate l'absence au dossier de la décision qu'aurait prise la commune requérante d'introduire le présent recours, de sorte qu'il n'est pas certain que les formalités prévues par le Code de la démocratie locale ont été respectées.

V.2. Examen

Aux termes de l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel que modifié par la loi du 20 janvier 2014, "sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter".

Lorsque, comme en l'espèce, un organe, le collège communal, ne peut agir que moyennant l'autorisation d'un autre organe, le conseil communal, l'avocat n'est régulièrement mandaté que si cette autorisation a été accordée. La présomption

légale instaurée par l'article 19, alinéa 6, précité, s'étend donc à l'autorisation d'agir. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014 que si la présomption est réfragable et n'empêche pas une partie au litige de contester la régularité de la décision d'agir par toute voie de droit, en revanche, il ne peut être "exigé de l'avocat qui agit en annulation ou en référé au nom d'une personne morale, qu'elle soit de droit public ou de droit privé, qu'il joigne à la requête ou apporte la preuve en cours d'instance que l'organe qualifié de cette personne morale a régulièrement décidé d'agir devant le Conseil d'État" (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2012-2013, n° 2277/1. pp. 18 et 19). La seule circonstance que le conseil de la requérante n'a pas déposé la décision du conseil communal autorisant l'introduction du recours n'est pas de nature à renverser la présomption inscrite à l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées.

L'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, faite à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, spécialement ses articles 2, 6 et 7, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, spécialement ses articles 2 et 5, des articles D.1 à D.3, et D.62 à D.74 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, de la violation des articles 2, 6 et 8 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la violation des articles 1^{er} et 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du principe de précaution, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Première branche

La partie requérante fait valoir que l'étude d'incidences devait évaluer l'impact du projet sur l'avifaune, prendre en compte les effets cumulatifs du projet avec ceux existants, ceux autorisés et ceux à l'étude ou à l'instruction et que cette analyse devait au surplus être actualisée dans le cadre du réexamen de la demande

par la partie adverse en 2017 vu le temps écoulé depuis le dépôt en 2010 de l'étude d'incidences et du complément d'étude d'incidences de 2015 et les nouveaux projets autorisés, à l'examen ou à l'instruction.

Elle soutient qu'au vu des insuffisances de l'étude d'incidences, ni le public, ni les instances consultées n'ont pu faire valoir utilement leurs observations et qu'en méconnaissance de l'article D.64 du Code de l'environnement, l'autorité ne disposait pas de l'ensemble des éléments nécessaires pour se prononcer en parfaite connaissance de cause et motiver adéquatement sa décision en ce qui concerne l'impact du projet sur le milieu biologique.

Deuxième branche

La partie requérante avance que l'acte attaqué n'est pas correctement motivé en ce qu'il s'écarte des avis défavorables du D.N.F., du DEMNA et du CWEDD et estime les effets négatifs sur l'avifaune compensables. Selon elle, compte tenu de ces effets non compensables du projet sur l'avifaune, le permis devait être refusé. Elle estime dès lors que l'acte attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elle ajoute qu'à supposer même - quod non - que les effets négatifs soient compensables, les mesures de compensation seraient inadéquates puisqu'elles ne concernent pas toutes les espèces d'oiseaux affectées et qu'elles sont mal localisées comme cela a été mis en évidence par l'avis négatif du D.N.F., du DEMNA et du CWEDD.

Troisième branche

Après avoir rappelé dans quelles limites des conditions peuvent être imposées, la partie requérante estime que, de manière manifestement déraisonnable et sans motivation, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas imposé que les mesures de compensation soient, comme préconisé par le D.N.F., réalisées avant le chantier et maintenues tout au long de la durée du permis.

Elle ajoute que la condition est également imprécise et se réfère à un événement futur et incertain, dépendant de la décision d'une note en matière de suivi. À son estime, le protocole de suivi et le rapport annuel à transmettre devaient être établis par l'acte attaqué lui-même.

B. La note d'observations

La partie adverse fait valoir que l'étude d'incidences analyse longuement l'impact du projet sur le milieu biologique, que l'acte attaqué rappelle les différents avis défavorables au projet donnés lors de l'instruction du dossier ainsi que le rapport de synthèse qui conclut au refus de permis en s'appropriant les avis défavorables du D.N.F., mais que l'auteur de l'arrêté attaqué a estimé pouvoir délivrer le permis sur la base des motifs repris dans l'acte attaqué aux pages 113 à 122 et relatifs à la problématique dénoncée à l'appui du moyen. La partie adverse reproduit ceux-ci.

Elle critique ensuite la manière dont la partie requérante développe son moyen, en ces termes :

" [...]

La méthodologie adoptée par les parties requérantes, singulièrement à l'appui du premier grief du moyen et qui consiste à citer abondamment l'avis du DNF dans le cadre d'un autre dossier, relatif au parc éolien de Honnelles en avançant que «ce parc était projeté sur une plaine agricole d'intérêt ornithologique, comparable à Boneffe» pour conclure que «ces développements s'appliquent entièrement à la plaine de Boneffe» et enfin, faire grief à la partie adverse de ne pas se positionner dans le même sens que pour l'autre parc, n'est pas admissible.

Plus généralement, la méthodologie utilisée par les parties requérantes qui consiste à «choisir» les extraits qui leur semblent les plus favorables à leur thèse dans l'un ou l'autre dossier pour contester en opportunité pure la décision attaquée, n'est pas recevable.

[...]".

Elle renvoie également aux conditions d'exploitation en matière de protection de la faune et de la flore et à l'obligation pour l'exploitant de mettre en œuvre toutes les recommandations en matière d'atténuation des impacts préconisés dans l'étude d'incidences.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les deux premières branches

La partie adverse fait valoir ce qui suit :

- l'étude d'incidences réalisée en 2010 sur l'aspect faunistique a fait l'objet d'un réexamen par l'auteur de l'étude en 2015 à la suite de nouvelles observations réalisées en 2014;
- cette étude d'incidences complémentaire confirme les mesures recommandées en 2010 par l'auteur de l'étude et valide les nouvelles mesures d'atténuation sur un total de 41 ha;

- ladite étude complémentaire comporte également un recensement des parcs éoliens dans un rayon de 15 km (situation de juillet 2015) ainsi qu'une évolution dans le recensement des parcs éoliens dans un rayon de 15 km depuis 2010 (tableaux 18 et 19);
- ce faisant, l'étude aborde à suffisance l'impact cumulatif des différents projets aux alentours du site;
- quant aux références scientifiques citées dans l'acte attaqué, elles sont reprises par l'étude d'incidences.

Par ailleurs, elle estime que la partie requérante n'expose pas pourquoi les motifs de l'acte attaqué ne permettraient pas de comprendre en quoi les mesures de compensation envisagées et imposées rendraient le projet inacceptable. Selon elle, l'avis du D.N.F. résulte d'une position de principe "inébranlable", qui s'apparente en réalité à une prise de position en opportunité pure. Elle indique que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas partagé cette position de principe et qu'il s'est rallié aux éléments objectifs et étayés apportés, d'une part, par le complément d'études d'incidences et, d'autre part, par les éléments de documentation générale, auxquels il s'est référé. Elle soutient que la partie requérante ne démontre pas que l'auteur de l'acte attaqué aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en se ralliant aux conclusions de l'étude d'incidences.

En ce qui concerne la troisième branche

Quant aux mesures compensatoires, elle expose que l'acte attaqué précise que celles-ci doivent être mises en place avant la mise en exploitation du parc. Selon elle, la partie requérante se trompe quand elle soutient que l'acte attaqué n'imposerait pas le maintien de ces mesures tout au long de la durée du permis octroyé. Elle fait valoir qu'en effet, d'une part, l'acte attaqué impose le respect de toutes les recommandations de l'auteur de l'étude d'incidences et, d'autre part, prévoit que ces mesures doivent faire l'objet d'un rapport annuel (ce qui implique nécessairement qu'elles soient maintenues durant l'exploitation).

Pour le surplus, elle ne voit pas en quoi les mesures de suivi et de rapportage imposées dans l'acte, qui résultent non seulement d'une recommandation de l'auteur de l'étude d'incidences, mais également d'une demande du D.N.F., ne seraient pas conformes au prescrit de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de condition.

C. La requête en intervention

La partie intervenante indique qu'il est indéniable que la plaine de Boneffe présente un caractère "exceptionnel" en Wallonie.

Elle signale que ni l'étude d'incidences, ni les avis recueillis ne développent les potentiels d'accueil en biodiversité de la plaine de Boneffe, et pas seulement au niveau de l'avifaune, auxquels elle échappe du fait de son exploitation en culture intensive dénuée de tout élément de liaison écologique, qualifiée par l'auteur de l'étude d'incidences d'"habitat appauvri".

Elle relève que les mesures d'atténuation qui accompagnent la délivrance du permis, exceptionnelles tant par leur ampleur que par leur variété, sont manifestement de nature à compenser non seulement l'impact spécifique du parc éolien sur les espèces antérieurement présentes dans la plaine de Boneffe, mais aussi à créer ou augmenter singulièrement une biodiversité absente des lieux antérieurement.

Comme la partie adverse, elle remarque que la mise en place des mesures d'atténuation, qui s'étendent sur 41 ha, sera effectuée avant la mise en exploitation du parc.

Sur le plan morphologique, elle observe que des plaines beaucoup plus vastes que celle de Boneffe sont légion à proximité immédiate des limites frontalières, notamment aux Pays-Bas. Sur le plan de l'avifaune, elle s'interroge sur l'intérêt de favoriser le maintien intact d'une plaine somme toute d'une superficie relativement réduite à l'échelle européenne ou continentale, pour l'accueil d'espèces qui ne peuvent y voir qu'un habitat très secondaire, voire accidentel, et qui leur préfèrent les habitats plus vastes et préservés des plaines situées outre frontière.

Elle observe aussi que la plaine de Boneffe s'étend sur une superficie du double de celle qui sera directement concernée par le parc éolien (1.140 ha) et que les mesures d'atténuation seront principalement implantées dans la zone nord de la plaine de Boneffe, qui n'est pas impactée par le parc éolien. Selon elle, ces mesures d'atténuation seront de nature à améliorer singulièrement la diversité biologique et la capacité d'accueil, tant pour les espèces qui pourraient être écartées de la zone du parc éolien que pour d'autres espèces qui pourraient être d'un intérêt au moins équivalent.

Elle souligne encore qu'aucune nidification du Busard cendré n'a été observée en 2014 et qu'elle est seulement soupçonnée.

Plus particulièrement, en ce qui concerne la première branche (effets cumulatifs avec d'autres parcs)

La partie intervenante reproduit les extraits de l'étude d'incidences de 2010 (p. 134) analysant l'effet cumulatif lié à la construction du projet de Boneffe. Selon elle, ces extraits démontrent qu'il n'existait en 2010 aucune difficulté quant au cumul de plusieurs projets.

Elle rappelle que l'auteur d'étude d'incidences ne peut prendre en considération que les projets existants dans son analyse de l'effet cumulatif et qu'il ne peut se substituer au législateur wallon pour la détermination de la localisation et la gestion des parcs futurs.

Elle fait valoir que le complément d'étude d'incidences a ensuite parfaitement pris en considération l'évolution des parcs éoliens dans un rayon de 15 km depuis 2010 (tableau 19, p. 47).

En ce qui concerne les aspects biologiques, elle relève que le complément d'étude intègre les observations et les inventaires pour la période postérieure à 2010 (pp. 24 à 46). Elle estime que l'auteur de l'étude d'incidences a donc apporté les informations requises en relation avec l'impact potentiel des parcs éoliens avoisinants, et en particulier des nouvelles implantations entre 2010 et 2014.

En ce qui concerne la deuxième branche (motivation au regard des avis du D.N.F., du DEMNA et du CWEDD)

À l'instar de la partie adverse, la partie intervenante reproduit la motivation de l'acte attaqué aux pages 113 à 122 et souligne que cet acte explique très longuement les raisons pour lesquelles il considère que le projet est admissible, malgré l'impact indéniable qu'il exercera sur l'avifaune et la chiroptérofaune.

Selon elle, il ressort clairement de la motivation de l'acte attaqué que les mesures d'atténuation ont précisément été élaborées et augmentées pour répondre à cet impact, manifestant l'évidente prise en considération des caractéristiques spécifiques de la plaine de Boneffe, dont la principale est sa "morphologie".

Elle estime que la partie requérante entend substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente sans toutefois démontrer une erreur manifeste d'appréciation dans son chef.

Elle souligne que, selon l'étude d'incidences, aucune des espèces présentes sur la plaine ne subira d'impact significatif justifiant l'application de la Convention de Berne et de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et que seul le Busard cendré nécessite des mesures d'atténuation afin de rendre l'impact du projet non significatif. À cet égard, elle constate que ni l'analyse scientifique, ni les mesures proposées par l'auteur de l'étude d'incidences n'ont été mises en cause par l'administration régionale et plus particulièrement par le CWEDD, autorité chargée de donner un avis circonstancié en la matière.

Par ailleurs, elle indique qu'en imposant que les travaux d'installation soient réalisés dans une période déterminée et en imposant la mise en place des mesures d'atténuation avant le début de l'exploitation, l'autorité compétente respecte l'article D.1 du Code de l'environnement dans son exigence d'action préventive et l'article D.3 dans son exigence du respect du principe de précaution. À son estime, l'acte attaqué respecte également l'article D.50 dans son principe d'équilibre durable entre les besoins humains (production en énergie renouvelable) et le respect du milieu de vie, par des distances suffisantes aux habitations et par l'implantation de mesures d'atténuation sans précédent en Wallonie.

Elle précise encore que l'article 5, § 2, de la loi sur la conservation de nature ne préconise une analyse d'autres possibilités que si le projet a un impact au sens de l'article 2 de la même loi tandis que l'étude d'incidences démontre longuement que le projet n'aura aucune conséquence comparable aux motifs d'exclusion énumérés à l'article 2, § 2, de ladite loi. Elle fait valoir que le projet, envisagé globalement avec les mesures d'atténuation, est analysé par l'auteur de l'étude d'incidences qui conclut à son impact non significatif sur les éléments biologiques du site, de telle sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

En ce qui concerne la troisième branche (conditions dépendant d'éléments futurs et incertains ou de faits de tiers)

Elle soutient que, contrairement à ce qu'indique la partie requérante, la condition relative au suivi des populations d'oiseaux (art. 7, point 5, g), se suffit à elle-même et que l'intervention du D.N.F. n'est évoquée que pour l'approbation du protocole de suivi et du rapport annuel, ce qui ne constitue qu'une modalité secondaire de l'obligation qui découle de la condition.

VI.2. Examen

Sur la première branche : absence de prise en compte des impacts cumulatifs des différents parcs éoliens

Selon l'étude d'incidences, les interdistances entre le projet de Boneffe et les parcs existants (environ 10 km) "sont suffisantes pour garantir le maintien de plaines ouvertes exemptes d'éoliennes et pouvant accueillir les espèces d'oiseaux sensibles".

L'auteur de l'étude d'incidences reconnaît cependant qu'il n'est pas en mesure de se prononcer s'agissant des autres parcs en projet (Hannut et Fernelmont), dans la mesure où les résultats des études d'incidences en cours ne sont pas encore disponibles. L'auteur de l'étude renvoie au chargé d'études désigné pour ces dossiers afin d'examiner les éventuels effets cumulatifs au regard notamment des relevés et des observations réalisées au droit des sites.

Ces deux projets ont toutefois été autorisés depuis le constat de cette lacune et le complément d'étude de 2015 reste muet sur le résultat de ces études d'incidences, de sorte que la lacune reconnue en 2010 n'est pas comblée en 2015.

Il ressort de l'étude d'incidences (pp. 227 à 229) que les autres sites potentiels situés dans quatre zones au sud de Hannut "présentent tous des caractéristiques globales relativement similaires, à savoir

- un très bon potentiel éolien et la possibilité de placer un nombre important de turbines,
- une implantation à proximité directe de la chaussée romaine et de ses tumuli,
- une localisation en milieu rural relativement exempt d'infrastructures importantes,
- une visibilité importante et une modification des grands paysages d'openfield".

L'auteur de l'étude relève ensuite les importantes distances de garde par rapport aux zones d'habitat et la configuration géométrique du projet litigieux pour retenir le projet de Boneffe, précisant qu'une "analyse environnementale globale et préliminaire" des autres sites "ne met en évidence aucune alternative de localisation plus intéressante au projet de Boneffe pour un grand parc de 12 éoliennes".

Il ressort de cette conclusion que l'auteur de l'étude d'incidences n'a pas intégré le critère de l'impact sur l'avifaune dans son analyse pour formuler sa recommandation de l'absence d'alternative plus intéressante, évoquant une "analyse environnementale globale et préliminaire des autres sites", ne permettant pas de savoir si l'impact sur l'avifaune ne serait pas moindre sur les sites alternatifs, offrant

tous une possibilité d'un grand parc de douze machines, alors même que l'impact du projet sur l'avifaune du site litigieux est l'aspect le plus problématique de ce dossier.

L'arrêt n° 219.398 du 16 mai 2012, qui a annulé le permis du 29 août 2011, a jugé notamment ce qui suit :

" [...]

Considérant que les requérants reprochent à la partie adverse de n'avoir pas motivé suffisamment l'acte attaqué au vu des observations émises lors de l'enquête publique et des avis donnés au cours de la procédure d'instruction en ce qui concerne l'évaluation «des alternatives en terme de conservation de la nature»;

Considérant que dans son observation émise lors de l'enquête publique, l'A.S.B.L. NATAGORA souligne ce qui suit :

« l'étude d'incidences a identifié trois autres zones au sud de la Commune d'Hannut qui constituent d'autres sites éoliens potentiels à la plaine de Boneffe. L'étude retient malgré tout la plaine de Boneffe en justifiant des distances de garde par rapport aux habitations et à la configuration géométrique du site. Mais qu'en est-il d'un point de vue de l'impact sur l'avifaune exceptionnel du site? L'impact n'est-il pas moindre sur les sites alternatifs? Les articles 2 et 5 de la LCN obligent l'autorité compétente à se poser la question»;

que, sur ce point, le D.N.F., dans son avis du 9 décembre 2010, considère également que «l'évaluation de solutions alternatives au projet est peu convaincante dans le dossier (limitation de l'analyse à un rayon de 15 km, confrontation peu claire de tous les critères environnementaux, conclusions hâtives non étayées, ...)»;

Considérant que l'acte attaqué est, notamment, motivé de la manière suivante :

« Considérant que l'auteur indique 4 sites potentiels d'une taille significative et similaire; que parmi ces sites se trouvent le présent projet, le projet Tecteo à Hannut, le projet de Gestamp à Hannut, le projet de Geer; qu'à ce stade, seuls les projets réellement alternatifs sont celui de Boneffe et de Gestamp dans la mesure où ils sont les seuls autorisés par l'armée;

Considérant que ces deux projets sont distants de plus de plus ou moins 10 km, qu'ils n'entrent donc pas en concurrence visuelle et peuvent selon toute vraisemblance coexister d'un point de vue paysager;

[...]

Considérant que l'auteur de l'étude d'incidences conclut que : "Même si d'autres sites potentiels ont été identifiés au sud de la commune d'Hannut, une analyse environnementale globale et préliminaire de ces différents sites ne met en évidence aucune alternative de localisation plus intéressante au projet de Boneffe sur le territoire de la Hesbaye pour implanter un grand parc de 12 éoliennes";

[...];

Considérant que cette motivation est générale et ne répond pas aux observations et avis précis sur la nécessité d'évaluer les sites alternatifs par le prisme de l'impact sur l'avifaune; que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas non plus

de comprendre pourquoi l'autorité passe outre cet avis ou cette observation; qu'à cet égard, le premier moyen est fondé;

[...]"

La motivation de l'acte attaqué, adopté en 2017, est toujours aussi déficiente à cet égard, et ne répond toujours pas aux observations et avis précis sur la nécessité d'évaluer les sites alternatifs par le prisme de l'impact sur l'avifaune.

En effet, s'agissant des effets cumulatifs, l'acte attaqué se borne à préciser ce qui suit :

" [...]

Considérant que la gestion de l'ensemble des parcs éoliens en Région wallonne est un enjeu politique global ne pouvant être mis en débat à l'occasion d'une demande de permis pour un projet précis; que l'auteur d'étude d'incidences ne peut prendre en considération que les projets existants dans son analyse de l'effet cumulatif et ne peut se substituer au législateur wallon pour la détermination de la localisation et la gestion des parcs futurs;

[...]"

Quant au complément d'étude d'incidences, s'il actualise la situation en recensant les parcs autorisés ou en projet dans un rayon de 15 km, en soulignant les "changements majeurs à moins de 10 km du projet de Boneffe", c'est dans l'objectif d'analyser les phénomènes de covisibilité, sans que soit davantage évalué l'impact cumulatif de ces différents parcs sur l'avifaune. Ainsi, alors que la situation a clairement évolué depuis la première étude (quatre parcs ont été autorisés et huit sont en projet), l'étude n'est pas complétée, aucune référence n'étant faite aux résultats des études d'incidences réalisées dans le cadre de l'instruction de ces nouvelles autorisations.

L'acte attaqué poursuit en ces termes, axant son analyse de l'impact des nouveaux parcs existants exclusivement au regard du paysage et non de celui de l'avifaune :

" [...]

Considérant que le complément d'étude d'incidences a pris en considération l'évolution de la situation des parcs éoliens dans un rayon de 15 km depuis 2010 (tableau 19, p. 47); que le complément d'étude d'incidences conclut que «les interdistances importantes entre ces parcs et le projet de Boneffe permettent en effet de garantir que les incidences paysagères locales de chaque parc éolien ne seront pas modifiées significativement par le projet de Boneffe» (p. 48);

Considérant que la covisibilité avec des projets ou parcs existants, autorisés ou projetés [est] acceptable, car conforme aux recommandations du cadre de référence du 11 juillet 2013;

Considérant qu'il appartiendra au promoteur qui vise à implanter un nouveau parc en zone agricole entre les villages de Wansin, Thisnes, Crehen et Merdorp, d'analyser la compatibilité de ce nouveau projet avec les recommandations du cadre de référence en terme d'interdistance entre parcs, de covisibilité et d'effet d'encerclement;

[...]"

Par conséquent, il convient de considérer que sur ces points, la motivation de l'acte attaqué demeure insuffisante, le critère de l'impact sur l'avifaune n'entrant pas dans l'analyse de la compatibilité du projet avec les parcs autorisés ou projetés.

La première branche du moyen est fondée.

Sur la deuxième branche : mesures de compensation et motivation de l'acte attaqué au regard de la problématique de l'avifaune

L'acte attaqué ne conteste pas l'attrait certain de la plaine de Boneffe pour un nombre très important d'espèces : il reprend l'énumération des espèces observées réalisées par l'étude d'incidences et reprise par le D.N.F. dans son premier avis (56 espèces en période de nidification, 21 espèces en hivernage et 39 espèces en migration postnuptiale), en soulignant que "l'aspect avifaune se révèle plus problématique".

L'étude d'incidences, réalisée en 2010, indique ainsi ce qui suit :

" [...]

Le projet se situe dans une zone de reproduction du Busard cendré, une espèce Natura 2000 qui avait disparu de Belgique et dont la nidification est actuellement très rare en Wallonie. La recolonisation des plaines agricoles wallonnes en est à une phase critique, où la population de Busard cendré est fragile. La plaine de Boneffe Nord au sein de laquelle est prévue le projet accueille généralement 2 couples nicheurs, et au maximum 5 couples sont connus sur l'ensemble du territoire wallon.

[...]" (p. 135).

Ladite étude conclut qu'en l'absence de mesures compensatoires et de restrictions temporelles pour la construction, l'impact sur le Busard cendré sera significatif.

L'étude fournit aussi une analyse des autres espèces identifiées sur le site et conclut que pour chacune des autres espèces recensées, l'impact du projet ne sera pas significatif. Ce dernier point est contredit par le D.N.F. qui estime que l'impact sur les autres espèces que le Busard sera tout aussi significatif et non compensable.

Quant au complément d'étude d'incidences, fourni en 2015, à la suite d'observations complémentaires réalisées en 2014, le résumé non technique précise ce qui suit :

" [...]

L'ensemble de ces observations confirme et précise l'analyse biologique du rapport final de l'étude d'incidences du 23/08/2010. En termes d'évaluation d'impact sur le Pluvier Doré, le Pluvier Guignard, le Busard des roseaux et le Busard cendré, les impacts identifiés dans l'étude d'incidences de 2010 restent valables. Les mesures recommandées en 2010 par l'auteur d'étude sont également inchangées.

Par contre, Eneco Wind Belgium a revu à la hausse les mesures biologiques destinées à atténuer l'impact du projet éolien sur l'avifaune, et en particulier le Busard cendré. Ainsi, les zones proposées par Eneco Wind Belgium pour l'implantation des mesures présentent une superficie totale de 41 ha, contre les 28 ha recommandés par l'auteur d'étude. Ces mesures répondent donc d'autant plus à l'objectif d'atténuation de l'impact du projet sur le milieu biologique et l'avifaune en particulier.

[...]" (p. 5).

Le complément d'étude précise que durant les observations de 2014, les espèces observées sont au nombre de 53 et confirme, contrairement à ce que soutient la partie intervenante qui qualifie la présence du Busard cendré d'hypothétique, que deux Busards cendrés ont été à nouveau observés en 2014, précisant que "cette espèce emblématique et rare niche régulièrement dans la Plaine de Boneffe et ses environs" (p. 29).

La figure 9 du résumé non technique du complément d'étude, montre clairement que le passage préférentiel du Vanneau huppé et le dortoir potentiel des Busards se situent au cœur de la Plaine, au milieu du parc éolien en projet (p. 30).

S'agissant des Pluviers, le complément d'étude actualise l'étude initiale en ces termes :

" [...]

Les impacts identifiés dans l'étude d'incidences du 23/08/2010 pour cette espèce restent valables dans l'analyse complémentaire du projet éolien. Il est probable qu'une baisse de la densité des migrateurs en halte soit observée, mais l'impact potentiel sera temporaire limité à l'année de construction et aux premières années d'exploitation des éoliennes en projet. Aucun impact direct sur le succès reproducteur de l'espèce n'est à prévoir. L'impact sera non significatif sur les Pluviers.

[...]" (p. 36).

Ce dernier point est à nouveau contredit par le D.N.F. qui considère que l'impact engendré n'est pas compensable, tant pour le Busard que pour les autres espèces protégées tels que les Pluviers ou le Vanneau huppé.

S'agissant des Busards, le complément actualise l'étude initiale en ces termes :

" [...]

De même, le Busard cendré* a été observé à plusieurs reprises lors des inventaires complémentaires de 2014 au niveau de la plaine de Boneffe. Il est régulièrement observé que l'espèce niche au niveau des plaines agricoles de Boneffe. Dès lors, les impacts identifiés dans l'étude d'incidences du 23/08/2010 pour l'espèce sont toujours valables et consistent en :

- une baisse de fréquentation des couples nicheurs au niveau du périmètre d'étude menant à un impact important et significatif du projet éolien pour le succès reproducteur du Busard cendré en Wallonie;
- une baisse de fréquentation des individus en passage migratoire est à craindre (contournement du parc, pas de coupure d'une voie de passage).

L'impact du projet sur le Busard cendré est jugé significatif en l'absence de mesures pertinentes en faveur du succès reproducteur local de l'espèce, de manière à garantir son maintien sur le site.

Sur base de l'expérience de Flevoland et Groningen aux Pays-Bas, il a été démontré que des mesures d'atténuation directes (gestion des zones agricoles) permettent de favoriser significativement l'état de conservation locale de cette espèce.

Dans l'étude d'incidences du 23/08/2010, l'auteur d'étude a donc recommandé :

- la réalisation des travaux en dehors de la période d'installation et de reproduction du Busard cendré (et du Rôle des genêts) (début avril à fin juillet);
- la création de tournières enherbées et de bandes aménagées sur une superficie de 28 hectares;
- la mise en œuvre d'un suivi scientifique annuel du Busard cendré.

Au vu de la présence confirmée du Busard cendré en périodes de nidification et de migration suite aux observations complémentaires de 2014 et à la consultation de la base de données du DEMNA-DGO3, l'auteur d'étude maintient la recommandation de ces mesures destinées (entre autres) au Busard cendré telles que préconisées dans le rapport final de l'étude d'incidences du 23/08/2010. Elles permettront d'atténuer l'impact significatif sur l'espèce et de le ramener à un niveau non significatif.

[...]" (p.36).

Ce dernier point est contredit par le D.N.F. qui considère que l'impact engendré n'est pas compensable.

En termes de recommandations, l'auteur du complément d'étude d'incidences indique ce qui suit :

" [...]

Les recommandations effectuées par l'auteur d'étude dans le rapport final de l'étude d'incidences du 23/08/2010 sont inchangées et reprises ci-dessous.

Par contre, à l'issue de discussions avec le DNF et le DEMNA, Eneco Wind Belgium a revu à la hausse les mesures biologiques destinées à atténuer l'impact du projet éolien sur l'avifaune, et en particulier le Busard cendré. Ainsi, les zones proposées par Eneco Wind Belgium pour l'implantation des mesures présentent une superficie totale de 41 ha, contre les 28 ha recommandés par l'auteur d'étude. L'auteur d'étude valide ces mesures biologiques augmentées.

[...]" (p. 38).

S'agissant de cet ajout, le D.N.F. considère que les mesures sont inadaptées. L'auteur du complément d'étude admet lui-même qu'il s'agit pour la plupart de zones ne possédant pas les caractéristiques nécessaires pour accueillir la nidification d'espèces steppiques (p.44), de sorte que l'ajout de cette superficie de 13 ha en périphérie n'aura aucune influence sur le succès reproducteur du Busard cendré en Wallonie. À cet égard, l'argument de la partie intervenante selon lequel le succès reproducteur de cette espèce pourrait être maintenu hors frontières n'est pas pertinent en ce que le permis attaqué est susceptible d'avoir une influence sur le maintien du Busard cendré en Wallonie, laquelle s'est engagée dans la conservation de cet oiseau, qui est, tout comme le Pluvier, repris en annexe I de la directive "Oiseaux" 79/409.

En ce qui concerne la problématique de l'avifaune, l'acte attaqué est motivé comme il suit (pp. 113 à 122) :

" [...]

Considérant que l'aspect avifaune se révèle plus problématique; qu'en effet, la plaine de Boneffe dans son ensemble fait l'objet de nombreux relevés ornithologiques attestant d'un attrait certain pour un nombre important d'espèces dont certaines sont rares, menacées et protégées;

Considérant que, en réaffirmant son avis défavorable remis en première instance en 2010, le DNF écrivait en 2011, lors de la première instruction du recours, que, notamment :

« ... nous considérons que la plaine de Boneffe doit être préservée, vu l'intérêt ornithologique qu'elle présente et en particulier le risque de dérangement significatif avéré sur les populations d'espèces d'intérêt communautaire (Busard cendré, Busard des roseaux, Pluvier doré, Pluvier guignard), appartenant à la liste rouge 2010 des oiseaux menacés en Wallonie (Busards cendré et des roseaux) ou faisant l'objet d'un plan d'action et de conservation à l'échelle européenne (Vanneau huppé). De plus, les mesures compensatoires proposées par le demandeur ne concernent que le busard, négligeant l'impact sur les nombreuses autres espèces occupant la plaine.

Nous nous en remettons donc à l'avis des experts du DEMNA qui considèrent que l'implantation d'un parc éolien au cœur de la plaine de Boneffe engendrerait des pertes significatives et non compensables en terme de biodiversité»;

Considérant que dans un courrier envoyé lors de contacts entre le demandeur et le DNF, préalablement à la présente instruction du recours, le DNF écrivait :

« Si (...), il était fait référence d'un moindre intérêt ornithologique de la plaine, cela devrait être justifié sur base d'une mise à jour de la situation ornithologique et de la réalisation d'une nouvelle campagne de relevés adaptés. Parallèlement il serait utile de quantifier la pression d'observation au sein de cette plaine durant les 5 dernières années, grâce aux données existantes notamment dans la base de données d'Aves. Les mesures ornithologiques à réaliser doivent être adaptées aux enjeux et au potentiel d'accueil de la plaine. La méthodologie d'inventaire devra être validée par le DNF»;

Considérant que la mise à jour souhaitée dans ce courrier du DNF a bien été réalisée; qu'en effet, le complément d'EIE introduit dans le cadre de la présente instruction du recours contient ces relevés; que ce complément a été transmis au DNF dans le cadre de la demande d'avis qui lui a été faite au cours de cette procédure; que le DNF en a donc pris connaissance et les a commentés comme suit :

« les relevés complémentaires réalisés en 2014 en complément d'EIE sont reconnus par le DEMNA comme utiles et de bonne qualité. Ces relevés complémentaires ne sont néanmoins pas assez complets pour permettre de dresser un nouvel état des lieux des populations d'oiseaux présentes sur la plaine de Boneffe. L'analyse, par l'auteur du complément d'EIE, des données présentes sur les sites d'encodage en ligne répond partiellement à ce besoin et vient compléter les relevés de terrain réalisés en 2014. Le DEMNA et le DNF considèrent cependant que les conclusions établies dans le complément d'EIE quant aux variations ces dernières années du nombre d'observations de pluviers ou de busards (espèces d'intérêt communautaire et considérées comme emblématiques de la plaine de Boneffe) ne prennent pas assez en considération la pression d'observation, laquelle varie considérablement et inévitablement d'une année à l'autre et ceci pour diverses raisons. Cette pression d'observation aurait pu être estimée par l'analyse du nombre d'observations encodées dans la plaine de Boneffe et à l'échelle régionale pour d'autres espèces indicatrices comme par exemple le Traquet motteux.

Quoi qu'il en soit, malgré ce manque, l'auteur du complément d'EIE considère que la richesse ornithologique de la plaine de Boneffe n'a pas significativement baissé au cours de ces 5 dernières années et considère les remarques et conclusions apportées à ce sujet dans l'EIE initiale réalisée en 2010 comme toujours valables.

C'est pourquoi, en l'absence d'éléments nouveaux démontrant que la plaine de Boneffe ne présente plus la même richesse ornithologique, l'avis de nos services reste défavorable à toute implantation d'éoliennes dans cette plaine et considère que l'impact engendré n'est pas compensable»;

Considérant en effet que le DNF estime que, dans le cas de grandes plaines telles que celle de Boneffe (± 566 ha), c'est la taille de la plaine sans éléments perturbateurs qui est le facteur attirant un bon nombre des espèces présentes; que dès lors, pour ces espèces, la seule solution de substitution à cette perte d'habitat serait de retrouver une plaine de caractéristiques relativement équivalentes; que le DNF écrit à ce sujet que :

« ... il n'existe à proximité immédiate, aucune plaine de substitution de superficie et de qualité équivalente et susceptible d'accueillir les oiseaux ayant subi, après implantation du parc éolien, une perte d'habitats. Il apparaît de plus très hasardeux de supposer que la partie nord de la plaine, épargnée par l'actuel projet, permettra d'accueillir toute l'avifaune occupant aujourd'hui la totalité de la grande plaine (voir document 'Réaliser un réseau de mesures efficaces pour les oiseaux des plaines agricoles' en annexe)»;

Considérant que le demandeur, par rapport aux données de sa demande initiale, a augmenté les mesures de compensations de 28 ha à 41 ha (cette augmentation était déjà effective lors de la première instruction du recours) répartis comme suit :

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne ces 41 ha de mesures de compensation, le DEMNA estime que ce réseau de mesures n'aura pas l'effet annoncé sur les oiseaux des plaines agricoles; qu'en effet, il relève que :

- « Bon nombre des mesures sont mal localisées. Elles sont trop proches de zones urbanisées ou du réseau routier voire des éoliennes en projet et ne sont pas localisées au cœur des plaines agricoles comme cela est conseillé dans le document 'Réaliser un réseau de mesures efficaces pour les oiseaux des plaines agricoles';
- Les mesures ne compenseront pas la perte d'attraction exercée par la plaine sur certaines espèces. L'attractivité forte de la plaine agricole de Boneffe dont l'occupation du sol est très intensive s'explique notamment par sa superficie totale ainsi que par l'absence d'éléments verticaux qui lui confèrent un intérêt fort pour les espèces en hivernage ou en halte migratoire qui y trouvent calme et sécurité (Vanneau huppé, Pluvier doré et Pluvier guignard). Cela profite également au Busard cendré et au Busard des roseaux qui dépendent de grandes plaines calmes pour nicher.

Enfin, l'ouverture du milieu explique les haltes régulières d'espèces rares comme le Busard pâle, le Pipit rousseline, le Faucon Kobez... Les couverts nourriciers ou les bandes enherbées installées ne sont donc pas de nature à compenser l'impact potentiel décelé»;

Considérant dès lors que le DNF maintient son avis défavorable dans la mesure où il considère que l'impact engendré par le projet sur l'avifaune est non compensable et que le réseau de mesures de compensation proposé par le demandeur paraît inadapté;

Considérant que le CWEDD a remis un avis défavorable mettant, entre autres, en avant les conclusions suivantes de l'auteur d'EIE et de son complément :

- « ...l'auteur de l'étude d'incidences explique l'attrait de la zone pour l'avifaune en halte de migration par le fait que la plaine de Boneffe reste 'une des plus grandes et plus calmes plaines de Hesbaye en un seul tenant'»;
- « Le CWEDD constate encore, comme l'auteur de l'étude, que 'le potentiel d'attractivité du périmètre pour les espèces steppiques est renforcé par l'absence de toutes structures verticales comme des grands arbres, des tours de communication, des lignes électriques ou autres et par le calme qui y règne (pas d'axe de communication, pas de route à grand trafic, etc.)'»;

et insistant sur les points suivants relatifs à la protection de certaines espèces :

« En vertu de l'article 2 de la Loi sur la Conservation de la Nature (LCN), les espèces Natura 2000 (espèces visées par la Directive 'Habitats') font l'objet d'une protection particulière qui impose l'interdiction de perturber ces espèces. Le CWEDD souligne par exemple le cas du Pluvier Guignard, particulièrement menacé, qui serait ici perturbé.

En outre, une population de Bruants proyers est également présente dans la zone. Cette espèce est inscrite sur la liste rouge des espèces menacées en Wallonie et à l'annexe III de la Convention de Berne. Il en résulte que l'espèce doit être protégée en Belgique. La plaine de Boneffe est importante dans ce cadre puisqu'elle abrite une des dernières populations stables de Bruants proyers de Wallonie»;

Considérant que le CWEDD conclut son avis défavorable par la constatation suivante, qui rejoint par ailleurs celle des DNF/DEMNA :

« Le Conseil constate que les relevés biologiques complémentaires confirment ceux de l'étude d'incidences précédente et que les impacts sont toujours significatifs. Les mesures compensatoires sont passées de 28 à 41 ha mais restent non proportionnées vis-à-vis des impacts sur les pluviers, même si elles sont utiles pour les espèces typiques des milieux agricoles»;

Considérant la lettre envoyée par NATAGORA au collège communal d'Eghezée à l'occasion de l'enquête publique (ainsi qu'aux services des Fonctionnaires technique et délégué sur recours et copie au demandeur), reprenant des arguments similaires et insistant sur la nécessité de préserver à tout prix quelques grandes plaines agricoles ouvertes à des fins de conservation de la nature; qu'une cartographie recensant lesdites plaines a par ailleurs été établie par le DEMNA;

Considérant que la plaine de Boneffe est la plaine agricole limitée par les villages suivant : Ramilles, Tavier, Boneffe, Branchon, Jandrenouille, Jandrain, Orp-Jauche, Jauche, Folx-les-Caves; que la superficie de cette plaine est d'environ de 2130 hectares;

Considérant que la vaste plaine agricole de Boneffe présente, du fait de l'agriculture intensive dont elle fait l'objet (grande culture céréalière et betteravière) «un intérêt écologique appauvri» (avis de la CRMSF du 25 novembre 2010), «la mise en œuvre du chantier (création ou élargissement de voiries, pose de câbles, etc) concernant essentiellement des zones sans intérêt biologique particulier (voiries existantes, parcelles d'agriculture intensive, etc) et n'affectera aucun élément du maillage écologique local» (avis de la DGARNE du 9 décembre 2010);

Considérant que dans ces conditions, les considérations livrées dans le complément d'étude d'incidences en relation avec les mesures d'atténuation de l'impact sur les éléments biologiques et en particulier l'avifaune sont particulièrement pertinents :

« Eneco Wind Belgium a revu à la hausse les mesures biologiques destinées à atténuer l'impact du projet éolien sur l'avifaune, et en particulier le Busard cendré. Ainsi, les zones proposées par Eneco Wind Belgium pour l'implantation des mesures présentent une superficie totale de 41 ha, contre les 28 ha recommandés par l'auteur d'étude. Ces mesures répondent donc d'autant plus à l'objectif d'atténuation de l'impact du projet sur le milieu biologique» (p. 38);

« En conséquence et au vu de tous les éléments susmentionnés, il est donc recommandé de réaliser les mesures en faveur du Busard cendré et plus globalement de l'avifaune agricole sur une superficie de 28 hectares. Celle-ci est jugée suffisante pour atteindre le niveau de 5 % de la superficie agricole

totale concernée par les éoliennes (5 % de 560 ha = 28 ha), la zone privilégiée à l'implantation des mesures pour le Busard cendré nous semble être le Nord de la plaine de Boneffe, dont la superficie agricole totale est équivalente à celle du périmètre de 500 m autour des éoliennes. En effet, la superficie définie par les zones agricoles inscrites au plan de secteur de la partie à l'extrême Nord de la plaine de Boneffe est de 580 hectares et la réalisation de 28 hectares de bandes aménagées et de tournières enherbées représente 4,8 % de la superficie totale de cette zone, ce qui est considéré comme suffisant pour que les mesures puissent être efficaces. La zone faisant l'objet des aménagements en faveur de l'avifaune agrière ne devra pas faire l'objet d'un développement éolien» (p. 39);

- « Les mesures prévues en plaine sont localisées dans un milieu similaire à celui où sont prévues les éoliennes du projet et dans le domaine vital des espèces identifiées dans l'étude d'incidences sur l'environnement. Ces mesures auront un effet positif en terme de soutien au développement des populations directement concernées par le projet» (p. 41);
- « Les mesures proposées dans la zone périphérique se situent en bordure de plaine agricole. Ces zones ne se situent pas dans le noyau du domaine vital des espèces d'oiseaux purement agrières présentes dans la plaine de Boneffe, mais dans des zones périphériques. Il s'agit pour la plupart de zones ne possédant pas les caractéristiques nécessaires pour accueillir la nidification d'espèces steppiques (trop proche du réseau écologique ou de zones habitées), mais ces zones servent de ressource alimentaire. En ce qui concerne les espèces plus ubiquistes, ces zones en périphéries peuvent servir aussi bien de ressource alimentaire que de zone de nidification» (p. 44);
- « Au total, les zones proposées pour l'implantation des mesures présentent une superficie de 41 ha, contre les 28 ha recommandés par l'auteur d'étude. Ces aménagements sont prévus sur un total de 34 parcelles. Les mesures qui y seront mises en œuvre permettront d'atténuer l'impact d'effarouchement du projet éolien sur le Busard cendré et soutiendront le développement de l'ensemble des populations locales de l'avifaune des plaines.

Il convient de souligner qu'aucune mesure n'est à ce jour considérée comme efficace pour le Vanneau huppé selon le DEMNA. L'auteur d'étude estime néanmoins que les mesures proposées en plaines auront également un effet positif pour cette espèce. Par ailleurs, le projet n'aura pas d'impact significatif sur cette espèce.

Les cahiers des charges d'aménagement et d'entretien des aménagements tels qu'annexés aux conventions correspondent globalement au cahier de charge établi par le DEMNA pour ce type de mesure.

Les mesures proposées par le demandeur sont pertinentes et vont au-delà de la superficie préconisée par l'auteur d'étude. Elles répondent d'autant plus à l'objectif d'atténuation de l'impact du projet sur le milieu biologique local et le Busard cendré en particulier. Elles respectent notamment les critères suivants : ciblées sur les espèces / habitats impactés; localisées à proximité du projet et en majeure partie (28 ha) au niveau de la zone privilégiée proposée par l'auteur d'étude. Les 13 ha supplémentaires sont situés à l'ouest du projet éolien et complèteront efficacement les aménagements proposés au-delà de la recommandation de l'auteur d'étude» (p. 46);

Considérant que la zone d'influence du projet présente une superficie de 450 hectares dans cette plaine ce qui représente 20 % de la zone;

Considérant que contrairement à ce qu'affirme le DNF, l'autorité compétente constate qu'au-delà des villages de Jandrenouille et Merdorp, on retrouve une

autre plaine agricole de dimension équivalente à la plaine de Boneffe; que cette plaine fait partie des zones d'implantation alternatives au présent projet (voir carte 11 du 26/08/2010); qu'il s'agit de la zone visée par le projet ayant fait l'objet d'une réunion d'informations préalable en date du 21 février 2017;

Considérant qu'au regard du cadre de référence de juillet 2013, l'octroi du présent projet exclut de facto les projets situés dans un périmètre de +/- 6 km;

Considérant que le réchauffement climatique aura aussi un impact sur l'avifaune de la plaine de Boneffe; que le projet présente des mesures à l'égard de cet avifaune afin de lui préserver des zones de nourrissage au sein de la plaine de Boneffe;

Considérant que l'étude d'incidences initiale considérait que l'impact du parc de 12 éoliennes sur les éléments biologiques du site pouvait être considéré comme suffisamment atténué par les mesures proposées sur une superficie de 28 ha; que les 28 ha forment un maillage de mesures d'atténuation dans une zone similaire à celle utilisée par le projet;

Considérant qu'à ces mesures sur une superficie de 28 ha en plaine s'ajoutent des mesures sur 13 ha supplémentaires en zone périphérique; que les 13 ha supplémentaires permettent de renforcer l'attrait de la zone non utilisée par le projet;

Considérant que la pertinence et l'utilité de ces mesures en zone périphérique sont validées par le complément d'étude d'incidences, qui considère que ces mesures «compléteront efficacement les aménagements proposés au-delà de la recommandation de l'auteur d'étude» ;

Considérant que la localisation des mesures complémentaires dans la zone périphérique se justifie, d'une part, par l'inutilité d'accumuler les surfaces destinées aux mesures d'atténuation en plaine au-delà des 28 ha considérés comme suffisants par l'auteur d'étude d'incidences, et d'autre part, par l'intérêt de favoriser les conditions de nourrissage des espèces sensibles, voire accessoirement de favoriser les conditions de nidification des espèces ubiquistes;

Considérant qu'*a fortiori*, ces mesures doivent suffire à l'atténuation de l'impact d'un parc réduit à 9 éoliennes;

Considérant que la surface accordée en mesure de compensation représente 4.5 ha/éolienne ce qui est nettement supérieur aux recommandations du DNF habituellement comprise entre 2 et 3ha;

Considérant que l'ampleur des surfaces consacrées aux mesures d'atténuation est inhabituelle, ce qui a pu faire dire à la CRAT dans son avis du 10 septembre 2015 que «ces mesures compensatoires biologiques sont démesurées pour ce projet»;

Considérant qu'il appartient à l'autorité compétente d'examiner raisonnablement tous les éléments du dossier administratif pour établir les mérites respectifs des différents avis recueillis au regard des éléments d'information apportés par l'étude d'incidences et, en l'occurrence, le complément d'étude d'incidences;

Considérant que dans la littérature scientifique, les études d'impact des parcs éoliens sur les Busards sont de plus en plus courantes et en général plus fournies pour le Busard Saint-Martin que pour les autres espèces de Busards;

Considérant que de manière générale, les principaux éléments ressortant des différents suivis sont les suivants :

- 1) L'impact des parcs éoliens sur les Busards est important lors de la phase de construction. C'est ce qu'il ressort de plusieurs études réalisées notamment en France dans la région du Centre et en Vendée (De Bellefroid M.N., 2009, Suivis avifaunistiques et chiroptérologiques des parcs éoliens de Beauce. Synthèse des travaux réalisés par Loiret Nature Environnement, Eure-et-Loir Nature, Biotope, P. Lustrat et J.L. Pratz Dulac P., 2008, Evaluation de l'impact du parc éolien de Bouin (Vendée) sur l'avifaune et les chauves-souris. Bilan de 5 années de suivi. Ligue pour la Protection des Oiseaux délégation Vendée).

En général, la majorité des effectifs sont perturbés et quittent le site durant l'année de construction. Cependant, on remarque généralement une recolonisation du site après les premières années d'exploitation.

- 2) Les Busards ne chassent pas à moins de 200 m des éoliennes. En outre, ils nichent jusqu'à 500 m des éoliennes et on remarque une baisse de leurs effectifs dans un rayon de 500 m autour des éoliennes.

Plusieurs études (France, Belgique, Ecosse) indiquent que les Busards (principalement le Busard Saint-Martin et le Busard des roseaux) ne s'approchent pas trop près des éoliennes (Whitfield and Madders, 2005 in Bright and al., 2006, Bird Sensitivity Map to provide locational guidance for onshore wind farms in Scotland).

En outre, le Busard des roseaux ne chasse pas entre les éoliennes (Williamson T., 2011, Évaluation de l'impact du parc éolien du Rochereau (Vienne) sur l'avifaune de plaine. Rapport final 2007-2010. Comparaison entre l'état initial et les trois premières années de fonctionnement des éoliennes, LPO Vienne).

Pearce-Higgins et al. (Pearce-Higgins, J. W., Stephen, L., Langston, R.H.W., Bainbridge, I.P. and Bullman, R., 2009, The distribution of breeding birds around upland windfarms, Journal of applied ecology) ont estimé que les parcs éoliens provoquent une perte d'habitat comprise entre 250 et 500 mètres autour de celle-ci, et que l'activité du Busard Saint-Martin diminue de 53 % dans un rayon de 500 m autour des éoliennes.

Toutefois, des études contredisent ces résultats. Ainsi, des Busards cendrés semblent cohabiter avec les parcs éoliens en Espagne (Telleria J.L. 2009. Wind power plants and the conservation of birds and bats in Spain : a geographical assessment. Biodiversity and Conservation 18).

Une autre étude en France indique que les Busards Saint-Martin peuvent installer leur nid à l'intérieur d'un parc et chasser à moins de 20 m des éoliennes (De Bellefroid, 2009, op. cit.). Un autre suivi de Busard cendré dans l'Hérault (France) entre 2010 et 2013 indique des nids à moins de 200 m des éoliennes. En 2010 et 2011, l'espèce y a niché avec succès. Cependant, en 2012, suite à 5 cas de mortalité dus aux éoliennes, l'espèce a été particulièrement affectée (Gitenet P., 2013. Reproduction et mortalité du Busard cendré sur un parc éolien du sud de la France. LPO Hérault).

- 3) Peu de busards sont victimes de collisions avec les éoliennes.

La synthèse réalisée à l'échelle européenne par Dürr (Dürr T., 2013, Vogelverluste an Windenergieanlagen / Bird Fatalities at Windturbines in Europe. Daten aus der zentralen Fundkartei der Staatlichen Vogelschutzwarte im Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg) rapporte 5 cas de mortalité du Busard Saint-Martin entre 2002 et 2013. Celui-ci semble peu sensible aux collisions avec des pales d'éoliennes (taux d'évitement de 99 à 100 % selon Whitfield and Madders, 2005, (op. cit.);

Garvin J.C., Jennelle C.S., Drake D. and Grodsky S.M. 2011. Response of raptors to a windfarm. *Journal of Applied Ecology*, 48(1)).

Le Busard Saint-Martin et le Busard des roseaux semblent également faiblement sensibles à l'effet barrière (Soufflot J. 2010, Synthèse de l'impact de l'éolien sur l'avifaune migratrice sur cinq parcs éolien en Champagne-Ardenne; Williamson, 2011, op. cit.). En migration, les Busards repèrent de loin les éoliennes et la majorité contourne nettement le parc étudié (Soufflot, 2010, op. cit.).

4) Retour d'expérience de mesures en faveur du Busard cendré

Sur base de l'expérience de Flevoland et Groningen aux Pays-Bas où un programme de protection du Busard cendré fut mis en place en 2000 (Bescherminingsplan grauwe kiekendief 2000-2004), il a été démontré que des mesures gestion des zones agricoles permettent de favoriser significativement l'état de conservation locale du Busard cendré.

5) Impact de l'éolien sur les Pluviers

Le Pluvier doré et le Pluvier guignard ne nichent pas en Belgique. Ils sont principalement observés en halte migratoire dans les grandes plaines en Wallonie.

Les quelques suivis réalisés en Wallonie ne fournissent que peu de données par rapport à ces deux espèces.

De manière générale en Europe, la synthèse réalisée par Dürr en 2013 (op. cit.) pour l'Europe indique que les Pluviers semblent être peu sujet à des collisions avec les parcs éoliens.

Néanmoins, ces deux espèces sont effarouchées par les parcs éoliens. On remarque généralement des phénomènes d'évitement des parcs éoliens à des distances variant de 50 à 500 m. Par ailleurs, ces espèces semblent s'accoutumer aux parcs éoliens en s'approchant des éoliennes (Hötter H., Thomsen K. and Jeromin H., 2006, Impacts on biodiversity of exploitation of renewable energy sources : the example of birds and bats, vol. 65).

L'effet barrière sur ces espèces semble faible. Soufflot (op. cit.) montre ainsi qu'en France, seuls 4,23 % des pluviers dorés ont montré ce comportement en 2010. Les sites étudiés, bien qu'en plaine agricole et dans un axe de migration relativement similaire à celui de la plaine de Boneffe, présentent des éoliennes plus petites (80 à 100 m de hauteur) que celles projetées à Boneffe.

Pearce-Higgins et al. (op. cit.) indique un pourcentage d'évitement de 38,9 % des Pluviers dorés à moins de 500 m des parcs dans 9 parcs éoliens (Ecosse et Nord de l'Angleterre) en 2008 et 2009. Cette situation est toutefois peu comparable à la Belgique et au présent projet (oiseaux non-nicheurs à Boneffe, etc.);

Considérant que la position de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement - Département de la Nature et des Forêts - Direction Extérieure de Namur sur recours, livrée par son avis du 11 septembre 2015, est inébranlable sur le fait que l'impact du projet sur les éléments biologiques du site est «incompensable»;

Considérant qu'il est important de relever que le projet objet de la demande de permis unique intègre les mesures de compensation; qu'il ne s'agit donc pas de mesures imposées par l'autorité compétente au terme de la procédure, mais de

mesures proposées par le demandeur de permis à l'origine du projet et validées par l'étude d'incidences;

Considérant que le projet global concerne donc bien l'érection d'un parc éolien et la réalisation de mesures de compensation en faveur de l'avifaune et de la chiroptérofaune, telles qu'elles figurent dans la demande de permis;

Considérant que ce projet, envisagé globalement, est analysé par l'auteur de l'étude d'incidences qui conclut à son impact non significatif sur les éléments biologiques du site;

Considérant que la position de principe de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement - Département de la Nature et des Forêts - Direction Extérieure de Namur n'est pas partagée par l'autorité compétente, qui se rallie aux éléments objectifs et étayés apportés par le complément d'étude d'incidences et les éléments de documentation générale ci-dessus évoqués;

Considérant que l'impact du projet sur les éléments biologiques du site doit être considéré comme atténuable selon l'étude d'incidences et la littérature disponible, par les mesures étendues proposées par le demandeur de permis et analysées dans le complément d'étude d'incidences;

Considérant que les mesures d'atténuation étendues de l'impact du projet sur les éléments biologiques du site proposées par le demandeur de permis permettent de rendre cet impact non significatif et d'assurer la compatibilité entre la présence du parc éolien et la sauvegarde desdits éléments biologiques;

Considérant qu'il convient dès lors d'approuver et d'imposer dans le dispositif de la présente décision les mesures de compensation étendues proposées par le demandeur de permis;

[...]".

Alors que l'auteur de l'étude d'incidences, dans le complément de 2015, explique que les mesures de compensation augmentées, qu'il valide, ont fait l'objet d'une concertation avec le D.N.F. et les experts du DEMNA, il y a lieu de constater que ces mesures d'atténuation sont ouvertement critiquées par ces instances et jugées inadéquates et inappropriées.

S'agissant de la localisation des 34 parcelles situées en plaine sur 28 ha et dédiées aux mesures de compensation pour le Busard cendré, la cartographie présente dans le complément d'étude d'incidences permet de comparer la zone de 580 ha qui a été privilégiée par l'auteur de l'étude et la zone qui a finalement été retenue et imposée dans le permis. Il ressort de ce document que les parcelles prévues pour les aménagements compensatoires sont fragmentées, et non formées d'un seul tenant comme sur la plaine de Boneffe et dépassent la zone privilégiée à l'est, bon nombre des parcelles concernées se situant entre les deux noyaux d'habitat situés à proximité, alors que la zone préconisée par l'auteur de l'étude initiale ne franchissait pas, à l'est, ces deux noyaux d'habitat.

Il ressort des avis émis en 2015 que le fait d'avoir étendu de manière importante les mesures d'atténuation, en ajoutant 13 ha en périphérie aux 28 ha envisagés initialement en plaine ouverte, aura un impact bénéfique pour certaines espèces agricoles mais n'est pas pertinent pour les espèces steppiques emblématiques présentes, rares et menacées, pour lesquelles l'impact est jugé significatif et non compensable. Suivant ces avis, ces espèces ont besoin d'une grande plaine calme de substitution d'un seul tenant, de la taille et de la qualité comparable à celle de Boneffe, ce qui n'est pas le cas des couverts nourriciers et des bandes enherbées proposées en substitution, situées certes en plaine ouverte agricole pour certaines, mais éloignées les unes des autres sur différentes parcelles non attenantes.

Concernant la localisation des mesures de compensation proposées par la S.A. ENECO WIND BELGIUM, le D.N.F. faisait déjà valoir en 2011 "qu'une partie des propositions faites par le demandeur sont inappropriées" et que "les aménagements proposés sont trop éloignés les uns des autres, soit situés à proximité de secteurs trop proches des zones urbanisées où les Busards n'iront pas se nourrir". Il faisait valoir aussi qu'"afin d'optimiser l'efficacité des mesures, le complément d'environ 13 ha doit être idéalement installé dans la plaine agricole située entre le bourg de Boneffe et celui d'Hemptinne".

Ces recommandations du D.N.F. n'ont pas été suivies dans l'acte attaqué, lequel confirme en tous points les mesures compensatoires prévues initialement pour les 28 ha, tandis que les 13ha supplémentaires ne sont pas situés entre Boneffe et Hemptinne, au sud-est du projet litigieux, mais au nord-ouest, entre Ramillies et Boneffe, sans que ce choix soit valablement justifié.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la position défendue par le D.N.F. n'est pas une position de principe, voire dogmatique, mais un avis renouvelé et étayé par une analyse scientifique, découlant du constat non contesté que la situation sur le terrain est restée inchangée d'un point de vue de la richesse ornithologique.

Pour le D.N.F., la seule compensation envisageable serait de retrouver une plaine de "caractéristiques relativement équivalentes" (même superficie et même qualité), ce qui n'est pas le cas en l'espèce, les aménagements compensatoires validés étant critiqués et jugés inadaptés. À cet égard, ni l'auteur de l'étude d'incidences, ni l'auteur de l'acte attaqué ne démontrent que le solde de la plaine de Boneffe, au nord, non impacté par le projet, pourra compenser la perte significative annoncée.

Ainsi, les instances d'avis spécialisées que sont le D.N.F., le DEMNA et le CWEDD s'accordent à dire que c'est la taille de la plaine de Boneffe et sa

morphologie particulière en un seul tenant qui fait l'attrait de celle-ci pour la faune présente. Ni l'auteur de l'étude d'incidences, ni l'auteur de l'acte attaqué ne démontrent que la destruction artificielle de la plaine de Boneffe en deux parties, l'une au nord (580 ha), l'autre au sud (520 ha), séparée l'une de l'autre par la zone d'influence des trois rangées d'éoliennes, sera compensée ou réparée adéquatement par une réappropriation de la plaine de Boneffe dans la seule partie nord par l'ensemble de la faune observée auparavant.

En outre, l'auteur de l'acte attaqué reconnaît que la plaine de substitution à laquelle il fait allusion est elle-même convoitée pour l'implantation d'un autre parc éolien :

" [...]

Considérant que l'autorité compétente sur recours a été informée de l'organisation d'une réunion d'information préalable concernant un projet de parc éolien qui s'implanterait en zone agricole entre les villages de Wansin, Thisnes, Crehen et Merdorp; que cette réunion s'est tenue en date du 21 février 2017; que ce projet semble se situer à moins de 6 km du présent projet; [p. 96]

[...]

Considérant qu'il appartiendra au promoteur qui vise à implanter un nouveau parc en zone agricole entre les villages de Wansin, Thisnes, Crehen et Merdorp, d'analyser la compatibilité de ce nouveau projet avec les recommandations du cadre de référence en terme d'interdistance entre parc, de covisibilité et d'effet d'encerclement; [p. 134]".

À cet égard, la condition particulière (reprise sous l'article 7), libellée au point "5. Conditions relatives à la protection de la faune et de la flore", qui interdit "toute extension du parc", n'offre aucune garantie et est dépourvue de toute efficacité.

Par ailleurs, que le parc soit réduit à neuf éoliennes au lieu de douze n'est pas pertinent au regard des avis défavorables du D.N.F. et du CWEDD, dans la mesure où le fait qu'il y ait trois rangées d'éoliennes au lieu de quatre n'est pas de nature à rendre à la plaine de Boneffe son aspect original d'un seul tenant sans aucun élément perturbateur.

La partie adverse justifie l'octroi du permis unique attaqué en dépit des avis défavorables constants du D.N.F. et du CWEDD, d'une part, en se référant aux conclusions et aux recommandations de l'auteur de l'étude d'incidences, actualisées en 2015, et, d'autre part en se référant à diverses publications scientifiques générales, relatant des expériences à l'étranger en matière d'impact des éoliennes sur l'avifaune.

En ce qui concerne les conclusions de l'étude d'incidences et de son complément, elles ne justifient pas de manière adéquate et pertinente la décision de la partie adverse de ne pas suivre l'avis des instances spécialisées du D.N.F., du DEMNA et du CWEDD. En effet, répondre aux objections déterminantes formulées lors de l'instruction de la demande par une simple et unique référence à l'étude d'incidences est manifestement insuffisant, cette étude ayant elle-même contribué à ce que ces objections soient formulées en sorte que répondre à ces objections par un renvoi à l'objet qui les suscite ne peut en tout cas pas emporter une motivation adéquate (C.E., d'OULTREMONT et consorts, n° 227.137 du 16 avril 2014).

Dans le premier arrêt d'annulation prononcé dans cette affaire (n° 219.398 du 16 mai 2012), le Conseil d'État avait également jugé ce qui suit :

" [...]

Considérant qu'en ce qui concerne les mesures de compensation dédiées au busard cendré, l'acte attaqué se contente de reprendre les recommandations de l'étude d'incidences; que le D.N.F. dans son avis du 9 décembre 2010 critiquait pourtant ces mesures de compensation de la manière suivante :

« vu la grande fragilité de la population de Busard cendré dans la plaine de Boneffe (contrairement à des expériences étrangères dans de grandes plaines agricoles de milliers ou dizaines de milliers d'ha avec de nombreux couples nicheurs pouvant donner lieu à un 'effet-groupe'), il est probable que l'impact du projet éolien soit fatal à son maintien, malgré les mesures d'atténuation/compensation avancées dans l'EIE»;

que l'acte attaqué ne répond pas à l'avis du D.N.F. sur ce point; que la motivation qui n'expose pas en quoi les seules mesures de compensation imposées par le permis litigieux, ayant été jugées insuffisantes par le D.N.F., permettent de garantir le maintien du busard cendré dans la zone de Boneffe est insuffisante;

[...]".

La motivation du permis attaqué reste insuffisante et inadéquate, en ce que cet acte se réfère aux mêmes mesures de compensation que celles prévues en 2010, s'agissant des 28 ha d'aménagements compensatoires, et n'expose toujours pas en quoi ces mesures, jugées insuffisantes par le D.N.F., et l'ajout des 13 ha supplémentaires, jugés inadaptés par le D.N.F., permettent de garantir le maintien du Busard cendré dans la zone de Boneffe.

L'arrêt n° 219.398 du 16 mai 2012 poursuit en ces termes :

" [...]

Considérant que, contrairement à l'étude d'incidences qui estime que les impacts du projet sur des espèces telles que les pluviers, le vanneau huppé ou encore le râle des genêts ne sont pas significatifs et ne nécessitent donc pas l'élaboration de mesures de compensation, le D.N.F., dans son avis du 14 juin 2011, affirme que le risque de dérangement sur les populations d'espèces d'intérêt communautaire

(pluvier doré, pluvier guignard, busard Saint-Martin et busard des roseaux) ou faisant l'objet d'un plan d'action et de conservation à l'échelle européenne (vanneau huppé) est significatif et non compensable; que s'il ressort des motifs de l'acte attaqué, que celui-ci prévoit des mesures supplémentaires (c'est-à-dire en plus des 28 ha dédiés aux mesures de compensation pour le busard cendré), à savoir des aménagements sur plus ou moins 13 ha destinés à compenser la perte d'habitat pour les vanneaux huppés et les pluviers, l'acte attaqué ne décrit pas lesdites mesures de sorte que la motivation est insuffisante puisqu'il est impossible de comprendre à la lecture de celle-ci en quoi ces mesures permettraient de compenser spécifiquement la perte induite par le projet pour ces espèces protégées alors même que le D.N.F. évoque une perte «non compensable»; que le premier moyen dans cette mesure est fondé;

[...]".

En l'espèce, si les mesures supplémentaires d'atténuation sur 13 ha sont suffisamment décrites dans l'acte attaqué et ses annexes, elles sont jugées inadaptées par le D.N.F. dans son avis du 11 septembre 2015, se référant à l'avis du DEMNA, sans que l'acte attaqué, qui se limite à renvoyer au complément d'étude d'incidences ne justifie adéquatement la pertinence de ces mesures.

Quant à la littérature scientifique à laquelle se réfère l'acte attaqué pour justifier l'octroi de l'autorisation litigieuse au delà du renvoi pur et simple aux conclusions de l'étude d'incidences, il s'agit d'une documentation à caractère général qui se rapporte à des expériences étrangères dont il n'est pas établi qu'elles soient transposables à la plaine de Boneffe. On ignore ainsi si le type de parc éolien est le même que celui prévu à Boneffe (forme géométrique ou non, ce qui peut avoir une influence sur la migration, hauteur des éoliennes, etc.), ni quelle est la situation de nidification et de population au départ (population aussi fragilisée qu'à Boneffe et en Wallonie en général ou non), de sorte que les situations ne sont pas comparables, ce que reconnaît l'auteur de l'acte attaqué pour certaines études.

Ainsi, s'agissant de l'expérience de Flevoland et Groningen aux Pays-Bas, il convient de relever que l'auteur de l'étude indique que "dans le cas du projet de Boneffe, le nombre de couples nicheurs de Busards cendrés des alentours est extrêmement faible et ne permet pas de garantir une recolonisation du périmètre" (p.114). L'étude indique également que "le projet se situe dans une zone de reproduction du Busard cendré, une espèce Natura 2000 qui avait disparu de Belgique et dont la nidification est actuellement très rare en Wallonie" et que "la recolonisation des plaines agricoles wallonnes en est à une phase critique, où la population de Busard cendré est fragile" (p. 135).

Enfin, il convient de relever que, selon le DEMNA, aucune des mesures de compensation validées par l'auteur de l'étude d'incidences (que ce soit sur les 28 ha initiaux ou sur les 13 ha supplémentaires) n'est pertinente, suffisante et

adéquate, en ce qui concerne la protection du Vanneau huppé, de l'aveu même de l'auteur du complément d'étude d'incidences, de sorte qu'*in fine*, aucune mesure spécifique à cet oiseau n'est proposée valablement dans l'acte attaqué.

Il ressort de ce qui précède que le caractère non compensable de l'impact du projet mis en évidence de manière radicale par le D.N.F., le DEMNA et le CWEDD, et qui rend dès lors ce projet de parc éolien rédhibitoire s'agissant de la protection adéquate de l'avifaune steppique présente sur les lieux, menacée et protégée à l'échelon régional et européen, n'est pas adéquatement rencontré dans la motivation de l'acte attaqué.

La deuxième branche du moyen est fondée.

Sur la troisième branche (condition particulière imprécise)

Il est constant pour le Conseil d'État que si, selon l'article 123, alinéa 1^{er}, du CWATUP, un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions, celles-ci doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires; en aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Ainsi elles ne peuvent pas se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut être admise.

Deux conditions particulières (reprises sous l'article 7) sont critiquées à l'appui de cette branche du moyen.

La première condition, numérotée 5, a) prévoit qu'"avant la mise en exploitation du parc, l'exploitant met en œuvre les mesures d'atténuation sur 41 hectares telles que décrites dans la demande de permis et validées dans l'étude des incidences. Le détail des mesures d'atténuation figure à l'annexe N du complément d'étude d'incidences (voir annexe 2)".

Plus loin, le numéro h) précise encore ce qui suit :

" L'ensemble de ces mesures fera l'objet d'un rapport annuel transmis au DNF en fin de chaque année tant en ce qui concerne les moyens mis en œuvre que les résultats observés.

De plus, toutes les recommandations en matière d'atténuation des impacts de la phase de chantier reprises dans l'EIE seront respectées (notamment point 4,5.7.1

de l'EIE), à savoir, précautions quant au risque de dissémination des plantes invasives et réalisation du chantier en dehors de la période sensible pour l'avifaune (pas entre le 15 mars et le 31 juillet)".

Dans le premier permis délivré dans ce dossier, annulé par l'arrêt n° 219.398 du 16 mai 2012, la partie adverse, à l'instar de nombreux autres "permis éoliens", avait tenu à préciser que "ces mesures sont mises en place avant le démarrage du chantier de construction et sont maintenues durant toute la durée de fonctionnement du parc éolien".

En l'espèce, en indiquant que les mesures de compensation et d'atténuation, telles que décrites à l'annexe N du complément d'étude d'incidences, doivent être mises en place avant la mise en exploitation du parc, la partie adverse laisse subsister un doute quant à la mise en place de ces mesures avant le démarrage du chantier, lequel est antérieur à la mise en exploitation du parc.

Ce manque de précision dans le libellé de cette condition laisse une trop grande marge d'appréciation dans le chef du bénéficiaire du permis qui pourrait retarder la mise en œuvre des mesures d'atténuation.

Même si la partie adverse impose le dépôt d'un rapport annuel, cette condition ne garantit pas la mise en œuvre complète de toutes les mesures d'atténuation (et pas seulement l'interdiction de chantier entre le 15 mars et le 31 juillet et les précautions à prendre en matière de plantes invasives) avant le démarrage du chantier.

Il s'ensuit que cette branche du moyen est fondée quant à ce premier grief.

La seconde condition, reprise sous le même point 5 (relatif à la protection de la faune et de la flore), alinéa g), prévoit ce qui suit :

" Un suivi précis des populations d'oiseaux sera réalisé dans la plaine de Boneffe en étroite collaboration avec le DNF qui approuvera préalablement le protocole de suivi et le rapport annuel à remettre en fin d'année par le demandeur; ce protocole de suivi de l'avifaune prévoira également une recherche conjointe d'éventuels cadavres de chauves-souris impactées par le projet, vu la relativement grande présence de pipistrelles".

Si cette condition s'assimile à une mesure de contrôle, son contenu précis est encore incertain au moment de l'adoption de l'acte attaqué et se réfère à une analyse et une décision ultérieure du D.N.F., il s'agit donc d'une condition dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité, de sorte qu'elle est incompatible avec les termes de l'article 123, alinéa 1^{er} du CWATUP.

La troisième branche du moyen est fondée.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen de la requête est fondé et suffit à justifier l'annulation immédiate de l'acte attaqué.

L'examen des autres moyens est omis, dans la mesure où leur fondement ne conduirait pas à une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.A. ENECO WIND BELGIUM est accueillie.

Article 2.

Est annulé le permis unique délivré par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, et du Bien-être animal de la Région wallonne le 21 mars 2017 à la S.A. ENECO WIND BELGIUM en vue de l'implantation et l'exploitation d'un parc de neuf éoliennes, d'une puissance unitaire maximale de 3,3 MW, ainsi qu'une cabine de tête, dans un établissement situé aux lieux dits Grandes Terres, la Tombale, Bois l'Abbé à Eghezée (Plaine de Boneffe).

Article 3.

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 quinze janvier deux mille dix-huit par :

Simone GUFFENS,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.