

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 241.864 du 21 juin 2018

A. 224.070/XIII-8225

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif
LE VENT TOURNE,**
2. **DELOOZ Michel,**
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Pascal LEJEUNE et
Marie VANDERHEYDEN, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société anonyme
EDF LUMINUS,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît HAVET et
Emmanuel ANTOINE, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 26 décembre 2017, l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) LE VENT TOURNE et Michel DELOOZ demandent, d'une part, l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'environnement, de la transition écologique, de l'aménagement du territoire et de la mobilité de la Région wallonne du 26 septembre 2017 par lequel ce dernier :

- déclare recevable le recours introduit par la S.A. E.D.F. LUMINUS contre l'arrêté des Fonctionnaires technique et délégué du 30 mai 2017 refusant un permis unique visant à construire et à exploiter cinq éoliennes de puissance nominale

individuelle comprise entre 2,2 et 3,7 MW et d'une hauteur maximale de 150 mètres, leurs cinq transformateurs d'une puissance individuelle de 2 à 3,7 MVA, leurs chemins d'accès, les câbles souterrains de raccordement électrique et une cabine de tête, établissement situé route de Glons à [...] Paifve (Juprelle);

- déclare irrecevable le recours introduit par la S.P.R.L.F.S. HesbEnergie à l'encontre du même arrêté;
 - annule le même arrêté;
 - octroie à la S.A. E.D.F. LUMINUS le permis unique sollicité",
- et, d'autre part, la suspension de son exécution.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 30 janvier 2018, la société anonyme (S.A.) EDF LUMINUS demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

M. Pol DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 27 avril 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 30 mai 2018 à 10 heures et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Marie VANDERHEYDEN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Célia HECQ, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Emmanuel ANTOINE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 3 novembre 2016, la S.A. EDF LUMINUS introduit une demande de permis unique visant la construction et l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes d'une puissance nominale de 3,3 MW maximum, d'une cabine de tête, l'aménagement de chemins d'accès et la pose de câbles électriques sur le territoire des communes de Juprelle et de Bassenge.

Le dossier de la demande contient une étude d'incidences sur l'environnement réalisée par le bureau Sertius. Figure parmi les annexes de cette étude, une étude spécifique relative à l'impact du projet sur les radars de l'aéroport de Liège et de Bertem réalisée par le bureau QinetiQ.

2. Le 13 décembre 2016, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception du caractère complet et recevable de la demande de permis unique.

3. Une enquête publique est organisée sur le territoire des communes de Juprelle, Bassenge, Ans et Awans du 5 janvier au 3 février 2017. Dans plusieurs réclamations déposées, est soulevée la question de l'implantation du parc dans la zone d'exclusion établie par Belgocontrol autour de l'aéroport de Liège.

4. Le projet fait l'objet des avis suivants :

- le 15 décembre 2016, avis favorable de la direction des eaux souterraines de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3);
- l'institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) fait valoir différentes remarques relativement au projet par courrier du 20 décembre 2016, complété par un courrier du 17 janvier 2017;
- le 3 janvier 2017, avis favorable de l'office wallon des déchets (DGO3) moyennant le respect des prescriptions qu'il précise;
- le 5 janvier 2017, avis favorable conditionnel du service régional d'incendie de Liège (zone II);
- le 18 janvier 2017, avis favorable conditionnel de la commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) de Bassenge;
- le 23 janvier 2017, avis défavorable du conseil wallon pour l'environnement et le développement durable (CWEDD) : il estime que l'étude d'incidences ne contient pas les éléments nécessaires à la prise de décision, de telle sorte qu'il ne peut se prononcer sur l'opportunité environnementale du projet;

- le 26 janvier 2017, l'Agentschap voor Natuur en Bos de Tongres émet différentes remarques;
- le 3 février 2017, le collège communal de Tongres prend connaissance de la demande d'avis qui lui a été adressée le 14 décembre 2016 concernant la demande de permis unique;
- le 7 février 2017, avis favorable conditionnel du collège communal de Bassenge;
- le 8 février 2017, avis défavorable de la Ministre flamande de l'Environnement;
- le 9 février 2017, avis défavorable du collège communal d'Awans;
- le 10 février 2017, avis défavorable du collège communal de Juprelle;
- le même 10 février 2017, avis favorable conditionnel de la cellule bruit de la DGO3;
- toujours le 10 février 2017, avis favorable de la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) à condition de vérifier la compatibilité du projet avec le développement aéroportuaire de Liège-Bierset, et avis favorable sur la qualité de l'étude d'incidences;
- le 14 février 2014, avis favorable de la RTBF;
- le 20 février 2017, avis favorable conditionnel du département de la ruralité et des cours d'eau de la DGO3;
- le 21 février 2017, AIR LIQUIDE adresse à la commune de Juprelle ses différentes remarques relativement au projet;
- le 24 mars 2017, avis favorable conditionnel du département de la nature et des forêts (D.N.F.) de la DGO3.

5. Le 25 avril 2017, les fonctionnaires technique et délégué informent les collèges communaux concernés ainsi que le demandeur de permis de la prolongation de 30 jours du délai dont ils disposent pour la notification de leur décision.

6. Le 30 mai 2017, les fonctionnaires technique et délégué refusent le permis unique sollicité.

Cette décision fait l'objet d'un affichage par les administrations communales d'Awans, de Bassenge, de Juprelle et d'Ans. Elle est notifiée aux différentes parties le 31 mai 2017.

7. Le 16 juin 2017, la demanderesse de permis introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

8. Les avis suivants sont émis :

- le 19 juillet 2017, avis favorable de l'I.B.P.T. moyennant quelques remarques;
- le 27 juillet 2017, avis favorable conditionnel de la cellule bruit de la DGO3;

- le 27 juillet 2017, avis favorable conditionnel du D.N.F.;
- le 28 juillet 2017, avis favorable conditionnel du Service public fédéral (S.P.F.) de la défense;
- le 17 août 2017, avis favorable de la RTBF;
- le 8 août 2017, avis défavorable de Belgocontrol.

9. Le 25 août 2017, les fonctionnaires technique et délégué décident de prolonger de 30 jours le délai dont ils disposent pour transmettre leur rapport de synthèse sur recours.

10. Le 14 septembre 2017, les fonctionnaires technique et délégué adressent au Ministre wallon en charge de l'Environnement leur rapport de synthèse par lequel ils confirment la décision de refus de première instance.

11. La demanderesse de permis adresse au ministre un mail avec deux annexes le 26 septembre 2017.

12. Le même 26 septembre 2017, le Ministre en charge de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivre sur recours le permis unique sollicité, autorisant la S.A. EDF LUMINUS à construire et exploiter un parc de cinq éoliennes de puissance nominale individuelle comprise entre 2,2 et 3,7 MW et d'une hauteur maximale de 150 mètres, des chemins d'accès, des câbles électriques et d'une cabine de tête, dans un établissement situé à Paifve-Juprelle, route de Glons, conformément aux plans joints à la demande. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée par courriers recommandés du 26 septembre 2017 aux parties intéressées.

IV. Recevabilité : examen prima facie

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Sur l'intérêt à agir de l'A.S.B.L. LE VENT TOURNE, la requête reproduit l'article A.4 des statuts de celle-ci, comme suit :

- " L'association a pour but la défense et la protection de l'environnement, de la nature, du cadre de vie, de la qualité de vie, de la ruralité et des intérêts des citoyens.

Ainsi, l'objet vise notamment, mais de manière non exhaustive, toutes questions concernant :

- la faune, la flore sous toutes ses formes et notamment la biodiversité;
- la sauvegarde et la défense des chemins et des sentiers;
- les pollutions et nuisances de toute nature en ce compris les nuisances physiques (sonores, ...);
- les énergies renouvelables;
- l'urbanisme et les paysages;
- le patrimoine architectural et paysager;
- la mobilité et l'aménagement du territoire;
- le développement durable;
- le maintien et l'amélioration du cadre de vie et de la qualité de vie;
- le maintien et l'amélioration des intérêts des citoyens".

Les parties requérantes estiment que les atteintes à l'objet social, ainsi défini, concernent en l'espèce, l'impact paysager, sonore et visuel du parc éolien en projet pour les habitants des communes de Juprelle et Bassenge; les atteintes à l'environnement découlant de la modification du paysage; un risque d'atteinte au busard cendré et la sécurité du trafic aérien.

B. La note d'observations

Sur l'intérêt à agir de la première partie requérante, la Région wallonne, après avoir reproduit l'article 4 des statuts de l'A.S.B.L. requérante dans son intégralité, considère que le recours est irrecevable dans son chef en ce que son objet social est tellement large qu'il est impossible de le distinguer de l'intérêt général et il n'est pas limité territorialement. Elle se réfère aux arrêts n° 104.993 du 21 mars 2002 et n° 234.375 du 13 avril 2016.

C. La requête en intervention

Sur l'intérêt à agir de la première partie requérante, la partie intervenante soutient qu'il est insuffisamment individualisé et se réfère à l'arrêt n° 237.385 du 15 février 2017. Elle dénonce aussi l'absence d'un ressort géographique suffisamment limité et se réfère à l'arrêt n° 227.137 du 16 avril 2014.

IV.2. Examen

L'article 4 des statuts de l'A.S.B.L. LE VENT TOURNE, précité, ne précise aucun champ d'action territorial assigné à cette association.

Il ressort de la disposition telle qu'elle est libellée, que l'A.S.B.L. a vocation à contester tout projet qui porterait atteinte d'une manière ou d'une autre à l'environnement au sens large en quel qu'endroit qui soit. Son intérêt s'apparente à

l'intérêt général et le recours en justice à une action populaire, ce qu'aucune personne physique ou morale ne peut introduire devant le Conseil d'État, conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Toutefois, l'article 9.2. de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, est rédigé comme suit :

" 2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné :

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus [...]"

L'article 2.5. de ladite Convention porte ce qui suit :

" L'expression «public concerné» désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne, sont réputées avoir un intérêt".

L'article 6 de la Convention, auquel se réfère l'article 9.2. dispose comme suit :

" Article 6 - PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS RELATIVES À DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES

1. Chaque Partie :

a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;

b) applique aussi les dispositions du présent article , conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d 'activités proposées non énumérées à l 'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur

l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;
c) [...]".

L'annexe I qui établit la liste des activités visées au paragraphe 1, a), de l'article 6 de la Convention, reprend, notamment, en son point 20, "toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale".

En l'occurrence, le projet autorisé est un parc éolien soumis à étude d'incidences conformément à l'article D.63, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées. Il en résulte que l'A.S.B.L. requérante est présumée avoir un intérêt suffisant au recours.

La fin de non recevoir n'est pas accueillie, *prima facie*.

V. Intervention

Par une requête en intervention introduite par la voie électronique le 30 janvier 2018, la S.A. EDF LUMINUS demande à être reçue en qualité de partie intervenante. Il y a lieu de l'accueillir.

VI. Débats succincts

L'auditeur-rapporteur a déposé un rapport en application de l'article 93 du règlement général de procédure et conclut que l'examen du deuxième moyen n'appelle que des débats succincts.

VII. Le deuxième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation du " Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne approuvé le 21 février 2013 par le Gouvernement wallon et modifié le 11 juillet 2013, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, de l'erreur dans les

motifs, du principe général de bonne administration, du principe de minutie, du principe de l'effet utile des avis, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir".

Elles critiquent la motivation de l'acte attaqué qui justifie la délivrance du permis sur la base d'une comparaison entre le parc en projet et le parc autorisé de Villers-le-Bouillet "sans examiner plus avant les éléments techniques contenus dans l'étude de QinetiQ, étude qui fonde le second avis défavorable de Belgocontrol du 8 août 2017".

Après avoir rappelé les contraintes aéronautiques cartographiées en annexe au Cadre de référence de 2013, visé au moyen, ainsi que la jurisprudence selon laquelle ce cadre contient des lignes de conduite dont l'autorité peut s'écarter à condition de motiver sa décision sur ce point, les parties requérantes citent les avis préalables défavorables émis par Belgocontrol le 29 mai 2014 et par la direction générale du transport aérien (D.G.T.A.) le 17 juin 2015, dans lesquels ces instances d'avis ont souligné les types d'impacts possibles des éoliennes sur les systèmes de radars, à savoir les phénomènes de "clutters", d'images fantômes ou de zones d'ombre.

Elles rappellent ensuite que l'étude technique réalisée par le bureau QinetiQ et annexée à l'étude d'incidences contient les commentaires suivants :

" Les éoliennes sont situées à environ 12 km des radars de l'aéroport de Liège (Bierset) et à environ 65 km du radar de l'aéroport de Bertem. Compte tenu la proximité du projet avec les radars de Liège et comme recommandé dans les directives Eurocontrol, le Demandeur a mandaté la société QinetiQ afin de réaliser une étude spécifique décrivant les effets des éoliennes sur ces radars. L'évaluation détaillée réalisée par QinetiQ porte sur les deux radars situés à moins de 16 km du parc éolien : le radar primaire et le radar secondaire de Liège. Le radar de Bertem a quant à lui fait l'objet d'une évaluation plus globale. L'ensemble de l'étude de QinetiQ est reprise en annexe 4.

Les radars de contrôle aérien ont pour but de détecter des avions en vol par l'émission et la réception d'impulsions électromagnétiques réfléchies par des cibles. Les éoliennes sont susceptibles d'impacter négativement l'efficacité de ces radars en induisant des problèmes d'ombrage, d'échos parasites, de saturation et de filtration. En réfléchissant les ondes émises par l'émetteur, les éoliennes rendent une partie de l'espace aérien invisible au radar (ombrage).

Les échos parasites provenant des éoliennes sont susceptibles de perturber le screening de l'espace aérien. Ceux-ci varient suivant la réflectivité des éoliennes, l'orientation de celles-ci et la vitesse de rotation des pales. La propagation de l'écho est également influencée par la vitesse et la direction du vent. Compte tenu de la variabilité de son écho, une éolienne n'est pas systématiquement détectée par le radar. Différentes éoliennes d'un parc qui sont détectées successivement par un radar peuvent dès lors être confondues avec un avion en mouvement. La performance du radar peut aussi être réduite suite à une saturation du système lorsque la réflexion d'une éolienne ou d'un parc éolien est trop importante.

Les radars sont munis de systèmes permettant de filtrer les échos parasites pour diminuer l'impact du pseudo-ombrage et de la saturation. Le filtrage d'éléments en mouvement est complexe, ce qui rend difficile la désensibilisation des radars par rapport aux pales des éoliennes. Le filtrage peut avoir, comme conséquence négative, d'inhiber la détection d'avions effectivement présents dans le secteur aérien.

Par chacun des paramètres évalués, le modèle d'éolienne le plus susceptible d'impacter négativement les radars a été pris en compte (hypothèses maximalistes). A noter que le radar primaire de Liège est doté d'un système de désensibilisation (STC : sensitivity time control). Ne disposant pas des données relatives à ce système, QinetiQ a réalisé certaines de ses modélisations sur base d'un STC représentatif afin d'approximer la mitigation des impacts associés aux éoliennes par la désensibilisation du radar. Certaines modélisations prennent également en compte un système de visualisation des cibles mobiles (MTI/MTD : moving target indication/detection).

Les différents paramètres évalués par QinetiQ attestent d'un impact potentiel des éoliennes de Juprelle sur le radar primaire et le radar secondaire de l'aéroport de Liège. Tant le système STC que le système MTI atténuent l'incidence des éoliennes. Un avis de Belgocontrol quant à l'acceptabilité de l'implantation des éoliennes faisant l'objet de cette étude est néanmoins recommandé par QinetiQ. D'après l'étude d'impact réalisée, chaque modèle d'éoliennes impacte les radars PSR et SSR de Liège, de manière plus ou moins sensible selon les modèles.

Sur base de cette étude, un nouvel avis devra être demandé à Belgocontrol dans le cadre de l'instruction de la demande de permis".

Elles rappellent encore qu'une réclamation déposée lors de l'enquête publique avait soulevé le problème de la zone d'exclusion de 16 kilomètres autour de l'aéroport de Liège, que la CRAT avait également demandé, dans son avis du 10 février 2017, "de vérifier la compatibilité du projet avec le développement aéroportuaire de Liège-Bierset" et que, dans son avis du 28 juillet 2017, la Défense avait indiqué qu'un avis de Belgocontrol était nécessaire et qu'elle s'y rallierait.

Elles citent ensuite l'avis défavorable de Belgocontrol du 8 août 2017 comme suit :

- " Le service Radar a analysé le rapport de QinetiQ et ses constatations sont les suivantes :
- En ce qui concerne l'impact sur les radars primaires : le risque de *clutter* sur les écrans radar des contrôleurs aériens est réel parce que les éoliennes impactent les deux radars primaires, à savoir celui de Liège et celui de Bertem. De ce fait, les radars ne peuvent pas compenser les pertes de détection sur l'autre radar.
 - En ce qui concerne l'incidence sur le radar secondaire de Liège :
 - l'étude prévoit des zones avec de grandes erreurs angulaires inacceptables;
 - il existe en outre un risque de réflexions (*false targets*) dans une zone substantielle, ce qui peut donner lieu à des *split tracks* sur l'écran des contrôleurs aériens, avec des fausses alarmes. Ce risque est d'autant plus grand pour le radar de Liège en particulier parce qu'il s'agit d'un radar A/C

conventionnel. Pour des avions dotés d'un *conspicuity code* (Axx00), ce capteur ne dispose pas d'un traitement antireflet logiciel.

L'impact susmentionné sur les radars n'est pas acceptable pour les contrôleurs aériens et compromet la sécurité du trafic aérien. Par ailleurs, les radars secondaires constituent le principal *surveillance tool* pour les contrôleurs aériens et ne peuvent dès lors subir aucun impact. Pour le moment, on ne dispose pas de mesures d'atténuation pour écarter les effets négatifs sur un radar secondaire. Sur base de ces éléments, Belgocontrol se voit dans l'obligation de confirmer son avis négatif afin de garantir la sécurité du trafic aérien".

Elles se réfèrent enfin aux motifs du rapport de synthèse avant de citer la motivation du permis attaqué relative à la problématique de la sécurité aérienne. Elles constatent que le ministre s'est limité à examiner deux critères, celui de la distance et du nombre d'éoliennes pour passer outre l'avis de Belgocontrol qu'il juge insuffisamment motivé. Elles critiquent cette approche et considèrent l'avis de Belgocontrol correctement motivé sur la base des informations tirées de l'étude de QinetiQ.

Elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué devait comporter les trois types de justifications suivantes :

- " - une justification de l'écart par rapport à la ligne de conduite que constitue la cartographie des contraintes environnementales et paysagères à l'implantation des éoliennes de 2013 visée ci-dessus, vu que le projet est situé en zone de contrainte d'exclusion partielle et le long d'une zone de contrainte d'exclusion intégrale sur la base de cette cartographie [...] (C.E., n° 232.291, 22 septembre 2015, Bertrand Losfeld; C.E., n° 220.732, 25 septembre 2012, Van de Put et crts);
- une justification de l'écart par rapport aux avis de Belgocontrol, de la D.G.T.A. et de la Défense et au rapport de synthèse des Fonctionnaires technique et délégué. A cet égard, il ne suffisait pas de se borner à des affirmations sans les étayer et de dire simplement le contraire des éléments avancés tant dans la demande de permis que dans les avis recueillis et dans le rapport de synthèse, encore fallait-il exposer les motifs qui concrètement justifient l'acte litigieux (C.E., n° 222.555, 19 février 2013, Triffaux et crts);
- une justification des raisons pour lesquelles l'autorité passe outre les réclamations soulevant le problème de sécurité aérienne au vu de l'avis préalable de Belgocontrol, alors que ces réclamations sont corroborées par l'avis de Belgocontrol du 8 août 2017 (C.E., n° 212.819, 28 avril 2011, Smolcic. Voy., dans le même sens : C.E., n° 225.967, 30 décembre 2013, François et crts ; C.E., n° 226.978, 31 mars 2014, De Pitteurs et crts; C.E., n° 210.082, 23 décembre 2010, Koevoet)".

Elles déduisent des avis de Belgocontrol que les éoliennes à moins de 16 kilomètres d'un radar peuvent avoir un impact très complexe, et, de l'étude QinetiQ, que les problèmes d'échos parasites ne dépendent pas uniquement de la distance et du nombre d'éoliennes mais aussi de la réflectivité des éoliennes, de leur orientation, de la vitesse de rotation des pales et de la vitesse et direction du vent. Elles constatent également, que la forme de la zone d'exclusion intégrale autour de l'aéroport de Liège-Bierset de la cartographie des contraintes environnementales et

paysagères à l'implantation des éoliennes de 2013, ne correspond pas à un cercle, mais plutôt à une forme complexe tenant compte de divers facteurs influençant le fonctionnement du radar. Elles soutiennent encore qu'un examen du site internet de Belgocontrol montre que les éoliennes déjà autorisées et construites, ainsi que les demandes qui ont reçu un avis préalable positif, sont prises en compte dans l'évaluation car on tient compte de l'effet cumulatif potentiel d'un groupe d'éoliennes. Elles en déduisent que le parc de Villers-le-Bouillet, vu l'impact cumulatif, constitue une raison de refus.

Elles concluent que le fait d'avoir limité la motivation aux seuls critères du nombre d'éoliennes et de l'éloignement du parc en projet, traduit une motivation inadéquate et insuffisante, ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation. Elles estiment que l'acte attaqué viole le principe de minutie en ce qu'il aurait fallu une contre-étude à celle de QinetiQ et ne répond pas de façon satisfaisante aux avis et réclamations.

B. La note d'observations

La partie adverse reproduit des passages de l'étude d'incidences et de l'avis de Belgocontrol. Elle rappelle qu'elle n'a pas l'obligation de répondre individuellement à toutes les réclamations et à tous les avis lorsque la lecture de l'acte permet de comprendre pourquoi il a été passé outre (C.E. n° 238.307 du 23 mai 2017 et n° 238.073 du 3 mai 2017).

Elle estime la motivation du permis attaqué précise et adéquate et en reprend les arguments comme suit :

- situation dans un rayon de 16 kilomètres du radar de Liège;
- impact des éoliennes de Villers-le-Bouillet, plus proches du radar (9,7 km et 26 éoliennes avec le parc de Verlaine), jugé acceptable par Belgocontrol;
- radar de Bertem à 60 kilomètres du projet qui ne pourrait avoir d'impact;
- le parc éolien de Villers-le-Bouillet est acceptable pour le radar ATC de Liège en fonction de l'analyse théorique et numérique combinée à la performance du radar moderne de Liège et des fonctionnalités réseaux du radar.

Elle considère que, sur la base de ces éléments, elle a pu juger l'avis de Belgocontrol insuffisamment motivé. Elle soutient que l'erreur manifeste d'appréciation dénoncée n'est pas démontrée. Elle prétend également que les parties requérantes ne démontrent pas la nécessité de procéder à une autre étude que celle réalisée par QinetiQ et l'impossibilité de statuer en toute connaissance de cause. Elle estime que les réclamants peuvent trouver les raisons du rejet de leur réclamation

dans les mêmes motifs. Enfin, selon elle, les parties requérantes tentent de substituer leur propre appréciation à celle de l'autorité.

C. La requête en intervention

La bénéficiaire du permis reproduit la motivation de l'acte attaqué, ainsi que les conditions particulières imposées concernant la sécurité aérienne (balisage et informations aux administrations - DGTA et Défense - et à Belgocontrol).

Elle se prévaut ensuite d'un mail envoyé le 26 septembre 2017 avec ses annexes (une note sur l'impact du parc éolien projeté et l'évaluation de l'impact de l'extension programmée de 15 éoliennes pour le parc éolien existant de Villers-le-Bouillet sur le radar de contrôle de la circulation aérienne de Liège).

Elle relève :

- des considérations relatives au balisage et selon lesquelles le projet se situe en zone A;
- des informations relatives au parc de Villers-le-Bouillet selon lesquelles ce parc a reçu des avis négatifs de Belgocontrol mais fonctionne depuis 12 ans sans impact négatif, alors qu'il comprend 13 éoliennes, situées à 9,7 km.

Elle cite les passages suivants de l'évaluation :

- " Le parc éolien existant et l'extension programmée seront dans le champ de radiation du radar ATC. Étant donné les informations rassemblées sur le site auprès du personnel de Belgocontrol, le parc éolien existant n'est pas visible sur l'écran du radar local et ne produit pas de distorsions inacceptables entraînant des problèmes opérationnels.

Le parc éolien de Villers le Bouillet est situé dans le CTR de Liège, mais un CTR n'est pas équivalent à une «zone de restriction à la construction» (BRA) et a uniquement un intérêt opérationnel» (note, point VI)";

- " la distance entre le parc éolien et le radar est un facteur important en termes d'acceptabilité. Plus la distance est élevée, plus il est probable que l'éolienne ou le parc éolien soit accepté. Cette affirmation anticipe le fait, sur la base de nombreux projets internationaux, que la visibilité pure est un effet faisant l'objet de controverses et non une «distorsion en soi» (évaluation, p. 69)";
- " le radar de Liège est un radar Star 2000 de Thalès. Ce type de radar dispose d'«une suppression des fausses cibles sophistiquée et puissante, sur la base de l'historique des cibles et des conditions de cible dynamique. Il est dans l'intérêt de l'opérateur du radar de ne pas avoir de faux échos en plus du problème de l'éolienne. En outre, la fusion des données avec le radar secondaire identifie les fausses cibles primaires facilement dans la grande majorité des cas» (évaluation, p. 66)";
- " dans la communauté des radars, le terme «parasite» est utilisé pour décrire les cibles ou objets non voulus sur l'écran (PPI) d'un radar primaire. Les parasites

peuvent provenir d'objets statiques (parasites statiques classiques) ou d'autres objets spécifiques qui sont en mouvement ou en rotation («parasites Doppler»), tels que des éoliennes ou des paillettes. Si les objets d'intérêt ont un mouvement différent des objets parasites, un traitement du signal radar sophistiqué peut supprimer les parasites et extraire les cibles voulues. En ce sens, les «distorsions» qui font l'objet de discussions pourraient être traitées et faire l'objet de discussions en tant que «parasites» également. Ainsi, il reviendrait au radar de supprimer les parasites par MTI/MTD, suppression, filtrage adapté, etc. En particulier, les émetteurs transistorisés modernes du radar primaire font effectivement une suppression très efficace des parasites statiques d'au moins 60 dB, comme établi avec le radar STAR2000 (évaluation, p. 66-67)";

- " Il est souvent difficile de juger si un «effet» est réellement une «distorsion» ou un «inconfort» ou si la non existence dudit effet est «agréable» mais ne représente souvent pas un obstacle à la mission première du radar : surveillance, guidage et prévention des collisions.

On ne peut pas affirmer strictement que des effets ou objets basiques sont une «distorsion» sur la base d'une visibilité de cet objet par un radar primaire, car la tâche générale et l'objectif de la conception est de «voir» des objets. Cette déclaration n'exclut pas que l'opérateur du radar veuille effectivement voir les objets d'intérêt seulement si possible, en l'occurrence l'avion dans le ciel. Si l'opérateur du radar ne veut pas voir les objets stationnaires connus apportant de la distorsion, alors il peut supprimer la visibilité par des moyens techniques. Il s'agit de la fonction de suppression des parasites et l'évaluation d'objet en mouvement (MTI, circuits MTD ou logiciels; cartes de parasites statiques et/ou cartes de parasites Doppler; fusion de données entre les radars primaire et secondaire, réseau du radar) pour le radar primaire. Dans le cas des éoliennes, la «signature parasite» est très spécifique mais bien définie : parasite statique («arrière-plan»), parasite déplacé Doppler ou retour par les pales en rotation. Cependant, les éoliennes sont complètement caractérisées et identifiables par leur position connue et le caractère spécifique du parasite de spectre Doppler. Ce spectre Doppler a effectivement toujours un fort composant statique de 0 Hz et un spectre symétrique autour de 0 Hz /16/. Une carte de parasites Doppler serait simplement basée sur la position connue des éoliennes. D'autres méthodes interprètent le contenu spectral Doppler de chaque cellule de distance avec une résolution plus élevée et sont en mesure d'identifier des objets en mouvement (par exemple des hélicoptères) au milieu des parasites d'une éolienne ou autres aéronefs à voilure fixe par sa ligne spectrale singulière plus forte.

La visibilité pure des éoliennes sans mesures d'atténuation (par exemple évaluation par carte de parasites Doppler; traitement du faisceau comme avec le Selex ALE9; suppression) peut être/sera certainement donné jusqu'à de grandes distances (par exemple 30 nm ou 50 nm voire plus si les éoliennes sont situées au sommet d'une colline) si la spécification radar affirme voir une cible avec une RCS de 1m² à 2m². L'arrière-plan Doppler d'une éolienne en rotation sur le sol sera souvent certainement plus grand que l'équivalent de ces chiffres. Ainsi, la visibilité pure n'est pas surprenante à grandes distances pour les radars de Bertem et St Hubert ainsi que pour les autres radars (Bruxelles, Liège, Charleroi, Oostende, etc.). Il doit être clair pour tout le monde que si l'on appliquait strictement le scénario le plus défavorable et que celui-ci pouvait être appliqué sur la base du radar primaire sans aucune mesure d'atténuation possible, toute la Belgique serait bloquée pour n'importe quelle éolienne de taille raisonnable (hauteur maximum > 100 m). En outre, les grands objets mobiles sur le sol (tels que les gros camions métalliques sur les autoroutes) seront visibles eux aussi à une certaine distance, et doivent être atténués s'ils sont traités comme une «distorsion». Ce cas est d'autant plus valable, selon la compréhension de l'auteur, que les camions ne sont pas

stationnaires et ne sont pas à une position connue. Personne ne proposerait dans une telle situation de rejeter la construction d'une autoroute (évaluation, p. 67)".

Elle en déduit que la partie adverse disposait de toute l'information nécessaire pour se prononcer en toute connaissance de cause, qu'elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation et a adopté une motivation adéquate, suffisante, claire et précise.

VII.2. Examen

Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption. Il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation. L'autorité peut s'écarter des avis défavorables des instances consultées pour autant qu'elle adopte une motivation adéquate en droit et en fait. L'obligation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés et l'autorité compétente n'a pas l'obligation de réfuter toutes les réclamations et tous les avis recueillis lorsque la lecture de l'acte concerné permet de savoir pourquoi ces réclamations et ces avis n'ont pas été retenus.

Lors de l'enquête publique, un réclamant a fait valoir ce qui suit :

- " Selon la direction générale du transport aérien et BELGOCONTROL, une zone d'exclusion de 16 km autour de l'aéroport de Liège est recommandée. Pour la sécurité de tous, ne faudrait-il pas respecter celle-ci ?".

Dans le rapport de synthèse, le fonctionnaire délégué a indiqué ce qui suit :

- " Les éoliennes n° 1, 2, 3, 4 et 5 se situent dans une zone dite d'exclusion objective renseignée à titre indicatif (zone située à moins de 10 km d'un radar militaire, zone où la possibilité d'implanter des éoliennes est très réduite d'après le zonage de l'espace aérien selon les usages militaires, zone classée par Belgocontrol comme présentant des risques élevés d'interférences avec les équipements de surveillance du trafic aérien)" (p. 48/73).

Dans sa lettre du 8 août 2017, Belgocontrol indique ce qui suit :

- " Suite à votre lettre référence REC.PU/17.078 du 11/07/2017, et suite aux résultats de l'étude réalisée par QinetiQ en janvier 2016, vous trouverez ci-après notre avis final concernant la demande d'érection de 5 éoliennes à Juprelle.

Les éoliennes faisant l'objet de votre demande se trouvent dans un rayon de 16 km autour du radar de Liège et sont également visibles par le radar de Bertem. Compte tenu de la localisation spécifique des éoliennes demandées, l'éventualité d'un avis positif a été jugé plutôt minime.

Le service Radar a analysé le rapport de QinetiQ et ses constatations sont les suivantes :

- En ce qui concerne l'impact sur les radars primaires : le risque de *clutter* sur les écrans radar des contrôleurs aériens est réel parce que les éoliennes impactent les deux radars primaires, à savoir celui de Liège et celui de Bertem. De ce fait, les radars ne peuvent pas compenser les pertes de détection sur l'autre radar.
- En ce qui concerne l'incidence sur le radar secondaire de Liège :
 - l'étude prévoit des zones avec de grandes erreurs angulaires inacceptables;
 - il existe en outre un risque de réflexions (*false targets*) dans une zone substantielle, ce qui peut donner lieu à des *split tracks* sur l'écran des contrôleurs aériens, avec des fausses alarmes. Ce risque est d'autant plus grand pour le radar de Liège en particulier parce qu'il s'agit d'un radar A/C conventionnel. Pour des avions dotés d'un *conspicuity code* (Axx00), ce capteur ne dispose pas d'un traitement antireflet logiciel.

L'impact susmentionné sur les radars n'est pas acceptable pour les contrôleurs aériens et compromet la sécurité du trafic aérien. Par ailleurs, les radars secondaires constituent le principal *surveillance tool* pour les contrôleurs aériens et ne peuvent dès lors subir aucun impact. Pour le moment, on ne dispose pas de mesures d'atténuation pour écarter les effets négatifs sur un radar secondaire. Sur base de ces éléments, Belgocontrol se voit dans l'obligation de confirmer son avis **négatif** afin de garantir la sécurité du trafic aérien".

L'acte attaqué est motivé comme suit :

- " Considérant qu'en ce qui concerne la sécurité aérienne, une des éoliennes se situerait dans une zone d'exercices et d'entraînement pour aéronefs répertoriée catégorie C; que, dès lors, le Ministère de la Défense impose un balisage des éoliennes, de jour et de nuit pour les 5 éoliennes;

Considérant, par ailleurs, que le présent projet se situe dans un rayon de 16 km autour du radar de Liège;

Considérant qu'EDF Luminus s'interroge sur la position de Belgocontrol par rapport à la présente demande de permis unique : le projet de parc de Juprelle est plus petit et plus éloigné que le projet de Villers-le-Bouillet pour lequel Belgocontrol a jugé les impacts acceptables pour le radar de Liège;

Considérant que l'autorité compétente sur recours relève que l'avis de Belgocontrol daté du 8 août 2017 fait référence à deux radars : celui de Liège et celui de Bertem;

Considérant que le parc éolien étendu total, de «Villers-le-Bouillet» est acceptable pour le radar ATC de Liège en fonction de l'analyse théorique et numérique combinée à la performance du radar moderne de Liège et des fonctionnalités réseau du radar; que le radar de Bertem se situe à 60 km du projet de Juprelle; qu'il est difficile de croire que le projet de Juprelle ait des effets négatifs sur ce radar (présence de plusieurs dizaines d'éoliennes dans ce rayon); que les parcs de Villers-le-Bouillet et Verlaine ont été acceptés par Belgocontrol à une distance de 9,7 km du radar de Liège, pour un total de 26 éoliennes;

Considérant qu'en conséquence, l'autorité compétente sur recours estime que la position de Belgocontrol n'est pas suffisamment motivée pour justifier un refus" (p. 91/107).

Dans les conditions particulières relatives à la sécurité aérienne de l'acte attaqué, on peut lire des obligations en matière de balisage et de communication des dates, incidents, etc, rédigées comme suit :

- " Implantée[s] en zone de catégorie C, les 5 éoliennes sont équipées d'un balisage de jour et de nuit en conformité avec la circulaire GDF-03.

L'exploitant est tenu d'informer par écrit, au plus tard 60 jours avant le début des travaux de construction, les instances suivantes :

- la Direction générale Transport aérien
- la Défense (Capitaine-commandant Vincent DE SMET avec mention des références suivantes [...])
- Belgocontrol [...]

Ce courrier précise la date du début des travaux, de l'implantation de la construction, de la fin des travaux ainsi que du démontage éventuel de la construction avec mention de la position exacte des obstacles en coordonnées Lambert ainsi que la hauteur totale afin, si cela s'avère nécessaire, de modifier les cartes aériennes et d'informer le personnel navigant.

De plus, le demandeur est prié de notifier toute information utile (placement de grues, ...) à temps via le fax COMOPSAIR Airspace Control Ops au [...].

Les installations à énergie éolienne doivent être équipées d'un système d'alarme automatique qui avertit une centrale en cas de panne (lampe défectueuse, rupture de courant, ...). Les pannes doivent être immédiatement communiquées au Military Detachment coordination [...]. Celles-ci doivent être résolues dans les 48 heures. En cas de panne grave, un rapport détaillé journalier doit être transmis à ce service" (p. 103/107).

Les motifs précités de l'acte attaqué montrent que son auteur a examiné le problème spécifique créé par la proximité de radars, au regard du message électronique du 26 septembre 2017 adressé par la demanderesse de permis, dont elle reprend la conclusion comme suit :

- " le parc éolien étendu total, de «Villers-le-Bouillet» est acceptable pour le radar ATC de Liège en fonction de l'analyse théorique et numérique combinée à la performance du radar moderne de Liège et des fonctionnalités réseau du radar".

Or, cette conclusion découle d'un rapport dressé par NAVCOM Consult, bureau d'experts en matière de radar, en octobre 2013, qui indique, à l'occasion de l'examen de la demande d'extension du parc éolien de Villers-le-Bouillet, ce qui suit :

- " Au sud-ouest de l'aéroport de Liège (EBLG) et de son radar ATC, on programme une extension du parc éolien existant et approuvé de «Villers-le-Bouillet», constitué de 13 éoliennes (hauteur maximum 126 m), avec 15 éoliennes supplémentaires (REPOWER 3.2M114, hauteur maximum 150 m). Les éoliennes programmées sont réparties dans le parc existant à une distance minimum de 10,1 km.

Le parc éolien a fait l'objet de discussions et d'analyses théoriques et numériques au regard du radar ATC de Liège. On a analysé les dernières procédures AIP belges applicables qui ont été publiées, et on les a extraites dans le cadre des

discussions et des simulations numériques systématiques. Le parc éolien est seulement affecté par les IFR pour une route de départ qui croise la partie nord du parc éolien existant.

Sur la base des informations disponibles, le parc éolien existant ne produit pas d'effets négatifs en termes opérationnels. Ce fait pourrait être confirmé en inspectant l'écran radar personnellement et localement".

Ainsi, ce rapport expose que les effets du parc éolien existant ont été évalués "sur la base des informations disponibles".

Dans la note du 14 septembre 2017 que la demanderesse de permis a adressé au ministre pour contester les conclusions du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué sur recours, il est précisé, à propos de cette évaluation du parc étendu de Villers-le-Bouillet, ce qui suit :

" Étant donné les informations rassemblées sur le site auprès du personnel de Belgocontrol, le parc éolien existant n'est pas visible sur l'écran du radar local et ne produit pas de distorsions inacceptables entraînant des problèmes opérationnels".

Les "informations disponibles", sur lesquelles repose l'évaluation de l'impact du parc éolien existant qui fonde la comparaison opérée par l'auteur de l'acte attaqué, ont donc été collectées auprès du "personnel" de Belgocontrol, sans plus de précision. Au vu de ces éléments, le motif exprimé qui s'appuie sur un rapport dressé à propos d'un autre parc éolien est insuffisant pour justifier de s'écarter d'un avis direct du service radar de Belgocontrol, instance spécialisée et la mieux à même d'analyser la problématique soulevée de l'impact du projet sur ses radars aériens.

En outre, cet avis de Belgocontrol du 8 août 2017 a été émis après l'analyse du rapport dressé par QinetiQ dans le cadre de l'étude d'incidences et portant spécifiquement sur l'impact du projet attaqué sur les radars de l'aéroport de Liège et de Bertem. Ainsi, la position adoptée par l'instance consultée s'appuie sur cette étude scientifique. Partant, la simple reprise des conclusions du rapport NAVCOM, précité, rédigé sur la base des "données disponibles" à propos d'un autre parc ne peut suffire pour écarter l'avis défavorable de Belgocontrol, et ce d'autant plus qu'aucun élément de la motivation ne permet de constater que l'auteur de l'acte attaqué a procédé à une comparaison effective des divergences existantes entre les deux rapports d'experts.

Par conséquent, le motif selon lequel l'avis de Belgocontrol n'est pas motivé est erroné et, en tout état de cause, insuffisant pour justifier que cet avis soit écarté.

Par ailleurs, le motif selon lequel les parcs de Villers-le-Bouillet et de Verlaine ont été "accepté par Belgocontrol" est contredit par le "point VII - Villers-le-Bouillet versus Juprelle" de la note du 14 septembre 2017, précitée, qui précise ce qui suit :

" Ce projet a également reçu des avis négatifs de Belgocontrol qui auraient pu conduire à la non-réalisation de ce parc. Le parc est fonctionnel depuis plus de 12 ans et l'impact sur le radar est inexistant".

Enfin, en ce qui concerne les conditions particulières qui imposent le balisage et un certain nombre de communications, celles-ci ne concernent pas la problématique de l'impact des éoliennes sur les radars mais sont relatives à l'implantation du parc dans une zone "d'exercices et d'entraînement pour aéronefs répertoriée catégorie C".

Le deuxième moyen est fondé et n'appelle que des débats succincts. Les conclusions du rapport de l'auditeur-rapporteur peuvent être suivies.

VIII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande, à concurrence de 350 euros chacune.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.A. EDF LUMINUS est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences du 26 septembre 2017 qui octroie à la S.A. E.D.F. LUMINUS un permis unique visant à construire et à exploiter cinq éoliennes de puissance nominale individuelle comprise entre 2,2 et 3,7 MW et d'une hauteur maximale de 150 mètres, leurs cinq transformateurs d'une puissance individuelle de 2 à 3,7 MVA, leurs chemins d'accès, les câbles souterrains de raccordement électrique et une cabine de tête, dans un établissement situé route de Glons à Paifve (Juprelle).

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 400 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-et-un juin deux mille dix-huit par :

Anne-Françoise BOLLY,
Vanessa WIAME,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Anne-Françoise BOLLY.