

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.836 du 18 juin 2020

A. 220.153/XIII-7774

En cause :

1. **la commune de Merbes-le-Château,**
2. **la commune de Lobbes,**
3. **AULIT** Xavier,
4. **COPENAUT** Vincent,
5. **WAGNER** Chris,

ayant tous 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^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34 bte 27
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes:

1. **la société anonyme ELECTRABEL,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Tangui VANDENPUT et
Jessica DAVILA-ARDITTIS, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,
2. **la société anonyme WINDVISION BELGIUM,**
3. **la société anonyme**
WINDVISION WINDFARM HOLDING,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Guy BLOCK, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,
4. **la société anonyme EDF LUMINUS,**
ayant élu domicile chez
M^e Benjamin REULIAUX, avocat,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 30 août 2016, la commune de Merbes-le-Château, la commune de Lobbes, Xavier Aulit, Vincent Copenaut et Chris Wagner demandent, d'une part, l'annulation de la décision du Ministre de la Région wallonne ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions du 1^{er} juillet 2016 accordant à la société anonyme (S.A.) Electrabel, jusqu'au 28 février 2034, un permis unique visant à construire et à exploiter un parc de dix éoliennes sur les territoires des communes de Lobbes et Merbes-le-Château dans un établissement situé route Provinciale à Merbes-le-Château et, d'autre part, la suspension de son exécution.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 237.027 du 12 janvier 2017 a accueilli les requêtes en intervention introduites par la société anonyme (S.A.) Electrabel, la S.A. Windvision Belgium et la S.A. Windvision Windfarm Holding, réputé non accomplie la requête en intervention introduite par la S.A. EDF Luminus et rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 14 février 2017 par les parties requérantes.

La requête en intervention introduite par la S.A. EDF Luminus a été accueillie dans la procédure au fond par une ordonnance du 24 mars 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 août 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 septembre 2019.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Maximilien Ralet, *loco* M^{es} Tangui Vandenput et Jessica Davila-Arditis, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, M^e Guy Block, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes, et M^e Benjamin Reuliaux, avocat, comparaissant pour la quatrième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Les antécédents de la cause et les faits ayant conduit à la délivrance de l'acte attaqué ont été exposés dans l'arrêt n° 237.027 du 12 janvier 2017. Il convient de s'y référer. Il suffit de rappeler que, saisie d'une demande de permis unique visant à construire et exploiter un parc de 12 éoliennes sur les territoires des communes de Lobbes et Merbes-le-Château, la partie adverse délivre, sur recours, le permis sollicité sur la base d'une variante du projet proposée dans le complément d'étude d'incidences du 7 mars 2016, c'est-à-dire en refusant les éoliennes n^{os} 1 et 11 et leurs transformateurs.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des première, deuxième et troisième parties intervenantes

4. Dans leurs derniers mémoires respectifs, les première, deuxième et troisième parties intervenantes contestent la recevabilité du recours dans le chef du cinquième requérant.

En substance, elles exposent que celui-ci est propriétaire du château du Bois d'Angre, situé à 950 mètres du projet, que cette distance est bien supérieure à la distance en principe minimale de 600 mètres entre une habitation et une éolienne en zone d'habitat selon le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et qu'en outre, il résulte de l'étude d'incidences de 2012 qu'il n'y a aucune vue dégagée depuis le

château vers les éoliennes, puisque, d'une part, une double rangée d'arbres remarquables constitue un obstacle visuel important et que, d'autre part, le Bois de Moustru empêchera de voir les trois éoliennes les plus au sud-ouest. Elles relèvent également que le château est actuellement en vente. Elles en concluent que le cinquième requérant ne dispose pas d'un intérêt suffisant au recours.

IV.2. Examen

5. Il n'est pas sérieusement contesté que le cinquième requérant est le propriétaire du château précité et qu'aucun transfert de propriété n'est à ce jour intervenu. Il produit, se basant notamment sur l'étude d'incidences sur l'environnement de janvier 2012, des cartes, photographies et photomontage localisant son habitation par rapport au parc éolien et procédant à une simulation des vues qu'il aura du projet depuis son domicile.

6. Même si l'étude d'incidences précitée qualifie de « non problématique » le caractère visible du parc éolien notamment depuis le patrimoine monumental que constitue le château du Bois d'Angre, elle indique aussi expressément que situé sur les hauteurs, « le Château du Bois d'Angre [a] une vue d'ensemble sur le site du projet, d'autant que les ouvertures des bâtiments sont orientées vers le sud-ouest (le parc éolien s'étend vers le sud) ».

La qualité de propriétaire et habitant du château et le fait que les éoliennes litigieuses, visibles depuis celui-ci, sont de nature à modifier l'environnement et le cadre de vie du cinquième requérant, justifient dans son chef un intérêt direct et personnel à contester le permis unique attaqué.

La fin de non-recevoir n'est pas accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

7. Les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 1^{er}, 35 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du plan de secteur de Thuin-Chimay adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 10 septembre 1979, du principe de précaution, de l'article 23 de la Constitution, des articles D.62 à 74 du Code de l'environnement, de la « ligne de conduite que s'est fixée l'autorité » à travers le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013, du principe *patere legem quam ipse*

fecisti, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

8. Rappelant le cadre de référence précité de 2013 qui prévoit notamment que « la distance à la zone d'habitat s'élève à minimum 4 fois la hauteur totale des éoliennes » et que « la distance aux habitations hors zone d'habitat pourra être inférieure à 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en dessous de 400 mètres) pour autant qu'elle tienne compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.) », ils observent que malgré la réduction du projet de 12 à 10 éoliennes (suppression des éoliennes n^{os} 1 et 11), trois habitations hors zone d'habitat sont situées à moins de 600 mètres, soit à une distance inférieure à quatre fois la hauteur totale des éoliennes, et à plus de 400 mètres d'éoliennes.

Ils exposent que, dans l'acte attaqué, la partie adverse déclare faire application du cadre de référence précité, « spécialement quant à la distance par rapport à l'habitat », alors que les éoliennes 3, 5, 11 et 12 autorisées se trouvent à moins de 600 mètres d'habitations isolées, et que le complément d'étude d'incidences de 2016 ne conclut pas que le projet, dans sa variante admise par l'acte attaqué, pouvait être autorisé en dépit du non-respect de la recommandation du cadre de référence sur ce point. Le complément mentionne au contraire, à propos de l'habitation A, que les deux éoliennes les plus proches (3 et 5) seront très présentes dans le paysage direct mais ne se positionneront pas dans l'axe privilégié de cette habitation, que, pour l'habitation B, la perception de l'éolienne 5 sera principalement dominante depuis la façade arrière de l'habitation dont le cadre paysager sera modifié suite à l'implantation du parc, et que l'habitation C aura, quant à elle, une vue dégagée et directe vers l'éolienne 12.

Ils font ensuite état, d'une part, de la teneur des avis défavorables des communes de Merbes-le-Château et de Lobbes qui avaient mis en exergue le non-respect du cadre de référence de 2013 en ce qui concerne les habitations isolées hors zone d'habitat et avaient considéré qu'au vu des incidences négatives pour ces habitations il y avait lieu de refuser le projet, et, d'autre part, du rapport de synthèse (que la partie adverse déclare faire sien) des fonctionnaires technique et délégué qui ont à la fois relevé que, de manière générale, les vues des trois habitations proches situées entre 400 et 600 mètres vers le parc éolien seront filtrées par les écrans végétaux présents à proximité immédiate, que l'habitation située le long de la N 55 à 430 mètres de l'éolienne n° 3 n'a pas de vue directe sur le parc mais aussi que les éoliennes modifieront « de manière très importante à fortement » le cadre paysager

des habitants depuis les habitations isolées les plus proches du projet situées au Nord-est de Merbes-le-Château et depuis les habitations isolées du hameau de Falimont.

9. Les requérants contestent dès lors les motifs de l'acte attaqué, aux termes desquels, d'une part, en supprimant les éoliennes n^{os} 1 et 11 (variante retenue), le projet respecte les recommandations du cadre de référence de 2013 en matière de distance aux zones d'habitat, d'autre part, la maison isolée concernée par la proximité de l'éolienne n° 3 (moins de 450 mètres) se trouve dans le périmètre de réservation de la RN54, et enfin, le maintien de l'éolienne n° 3 peut se justifier sur la base de l'analyse particulière présente dans le complément d'étude du 7 mars 2016 aux motifs que les vues depuis l'habitation sont orientées vers le sud et non en direction du parc éolien. Ils observent aussi que l'acte attaqué reprend partiellement les éléments du complément d'étude d'incidences 2016, qu'il ajoute, pour l'habitation C, que, malgré la position dominante de l'éolienne n° 12 depuis certaines vues limitées de cette habitation, l'impact visuel sera acceptable compte tenu de la distance qui les sépare, et qu'il conclut comme il suit :

« L'analyse fouillée de l'auteur de l'étude d'incidences et les photomontages actualisés montrent que la modification du cadre paysager de ces trois habitations est certes parfois importante mais celle-ci n'est pas pour autant problématique compte tenu de leur orientation par rapport aux éoliennes, que seules quelques vues principales de ces trois habitations sont dégagées vers les éoliennes et ces vues seront filtrées par les écrans végétaux présents à proximité immédiate de ces habitations ».

10. À l'estime des requérants, sont ainsi méconnus l'article 127, § 3, du CWATUP qui subordonne l'octroi d'une dérogation au plan de secteur à la condition que le projet « soit respecte, soit structure, soit recompose les lignes de forces du paysage » dont l'autorité doit préalablement avoir une perception exacte, *quod non*, et le cadre de référence précitée de 2013 qui admet une distance inférieure à celle recommandée pour les zones hors habitat, pour autant seulement qu'elle tienne compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que de la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts. Ils font valoir que ni le dossier administratif, ni la motivation formelle de l'acte attaqué ne peuvent justifier l'admissibilité du projet à cet égard, et que l'acte attaqué n'est pas non plus motivé en la forme en ce qu'il délivre le permis nonobstant les griefs, précis, émis par les collègues communaux de Merbes-le-Château et Lobbes dans leurs avis défavorables.

Ils ajoutent que le rapport de synthèse précité et, partant, l'acte attaqué qui s'y rallie, comportent des motifs contradictoires s'agissant de l'impact visuel et

paysager du projet pour les habitations concernées, et qu'au vu des nuisances visuelles et paysagères, et des risques en matière de bruit et d'ombrage, l'acte attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

11. Dans les développements du moyen, les requérants insistent sur le fait qu'à partir du moment où l'acte attaqué se réfère expressément au cadre de référence précité adopté en 2013, la partie adverse devait l'appliquer dans toutes ses dispositions, sous peine de violer la ligne de conduite qu'elle s'est fixée et le principe *patere legem quam ipse fecisti*, et qu'en tout état de cause, ledit cadre de référence trouve bien à s'appliquer en l'espèce, tant en vertu du principe de précaution que de l'article 23 de la Constitution qui impliquaient que le projet soit évalué et apprécié au regard de ce nouveau cadre d'implantation d'éoliennes en Wallonie. Ils observent qu'en effet, ce nouveau cadre tient compte du nouvel objectif de production d'énergie éolienne mais aussi des évolutions technologiques survenues depuis 2002 et de l'expérience acquise par l'autorité publique, de sorte que rien ne saurait justifier que l'évaluation du projet en cause ne s'effectue pas selon les orientations les plus récentes définies au vu de la protection de l'environnement et de la santé et la gestion qualitative du cadre de vie.

Ils soutiennent que cette application du cadre de référence de 2013 s'impose d'autant plus lorsque l'autorité doit, à la suite d'une annulation, prendre une décision nouvelle, cette décision étant alors « en principe régie par la législation en vigueur à la date où elle est accomplie ».

12. Ils précisent ensuite les situations respectives des trois habitations isolées en question par rapport au parc éolien projeté, rappelant pour chacune d'elles ce qu'en dit le complément d'étude d'incidences de 2016 à propos de l'impact visuel du projet. Il s'agit de « l'habitation A de la rue de Binche [qui] est distante de l'éolienne 3 de 430 m. et de l'éolienne 5 de 500 m. », de « l'habitation B de la rue de Binche [qui] est évaluée à une distance de 560 m. de l'éolienne n° 5 » et qui est l'habitation du troisième requérant, et de « l'habitation C de la rue de Falimont n° 1 [qui] est [...] évaluée à une distance de 570 m. de l'éolienne 12 » et qui est l'habitation du quatrième requérant, « qui y exploite également [un] gîte à la ferme et un restaurant ».

Ils reproduisent ensuite la conclusion du complément d'étude d'incidences précité, pour dénoncer à nouveau que, contrairement à ce que mentionne l'acte attaqué, il n'en ressort nullement que la variante du projet respecterait ce cadre de référence s'agissant de la distance minimale par rapport aux habitations isolées, ce qui est d'ailleurs corroboré, à leur estime, par l'étude de 2012 qui, d'une manière générale, relevait que la modification du paysage sera importante

pour les villages proches et qui observait, en ce qui concerne les habitations isolées de la rue de Binche, que le parc éolien sera entièrement visible depuis celles-ci, et, quant aux habitations sises à Falimont, que, si les vues en direction du projet ne sont pas dégagées, les premières éoliennes toutes proches seront néanmoins visibles avec un contraste d'échelle important généré par les éoliennes n^{os} 11 et 12 et la transformation de leur cadre paysager de ces trois habitations isolées sera importante mais « l'impact paysager non significatif ».

Ils concluent, sur ce point, que « ni l'étude de 2012, ni son complément de 2016 ne peuvent donc fonder l'acte attaqué en tant qu'il autorise un projet qui s'écarte de l'option, en matière de distance par rapport aux habitations hors zone d'habitat, d'une distance de 4 x la hauteur des éoliennes soit ici 600 mètres » mais qu'au contraire, ils infirment l'appréciation de la partie adverse.

13. Les requérants poursuivent, en considérant qu'indépendamment de l'application ou non du cadre de référence de 2013, le projet contesté ne pouvait être autorisé « vu les incidences particulièrement négatives en termes visuels et de paysages qu'il impliquait pour les habitations voisines situées à moins de 600 mètres du projet », comme l'avaient relevé les collèges communaux de Merbes-le-Château et de Lobbes en leurs avis défavorables dont la partie adverse s'écarte à tort. Ils soulignent que les conditions prévues par le cadre de référence de 2013 pour déroger à la distance minimale qu'il préconise pour les habitations isolées en dehors de la zone d'habitat ne sont nullement rencontrées, de sorte qu'en tout état de cause, sont méconnus l'article 127 du CWATUP et le principe du bon aménagement des lieux.

Ils font valoir ce qui suit :

- s'agissant de l'habitation A :

« la présence d'une haie et d'arbres isolés n'est pas de nature à former un écran visuel vu la hauteur des éoliennes. La photographie de la maison A du complément 2016 montre au surplus que celle-ci a bien une fenêtre orientée vers les éoliennes et le nouveau photomontage réalisé témoigne de ce que l'impact visuel du projet sera particulièrement fort pour cette habitation.

La circonstance que cette habitation A serait dans le périmètre de réservation de la RN54 n'enlève rien au fait que les nuisances visuelles seront bien très importantes pour cette habitation du fait de l'implantation de l'éolienne n° 3. Ce motif est inadéquat et ne peut fonder l'acte attaqué »;

- s'agissant de l'habitation B :

« il avait été dénoncé par les avis défavorable[s] des deux communes concernées que le photomontage avait été fait non au départ de l'habitation elle-même mais depuis la voirie et que rien ne permettait donc de corroborer la position de l'auteur d'étude d'incidences, ni même de percevoir correctement l'impact du projet pour cette habitation, le complément d'étude étant sur ce point manifestement lacunaire. De plus, en tout état de cause, le photomontage (spécialement en cadrage vision humaine) laisse bien pressentir un impact extrêmement préjudiciable pour les résidents de cette habitation spécialement par rapport aux éoliennes 3, 2 et 5. Les communes de Lobbes et de Merbes avaient ajouté dans leur avis que pour cette habitation l'option fondamentale du cadre de référence n'était pas respectée sachant que plus est que c'est bien la partie supérieure de l'éolienne qui est [...] la plus impactante pour le paysage et la vue des riverains de sorte qu'il est indifférent que la partie inférieure d'une éolienne soit masquée par des arbustes ou de la végétation »;

- s'agissant de l'habitation C :

« l'étude d'incidences confirme bien qu'il y aura une vue directe vers l'éolienne 12 qui occupera une position dominante dans le paysage. Les nuisances seront d'autant plus importantes que l'auteur d'étude d'incidences a limité, sans justification, l'appréciation des nuisances visuelles à certaines ouvertures des constructions dont seules certaines seront atténuées par la végétation existante [...].

Il n'y a aucun écran entre cette habitation et l'éolienne 12 située à une distance en-dessous du seuil préconisé par le cadre de référence et l'impact sera bien important.

Cet impact visuel est d'autant plus préjudiciable pour cette habitation n° C que son propriétaire y a créé et exploite un restaurant (*le Pré en Bulles*) qui a une terrasse qui donne sur les prairies avoisinantes et aura une vue directe sur le parc éolien et spécialement cette éolienne n° 12 ».

Ils relèvent en outre, à propos de la rue de Falimont, que cet impact est d'autant plus important qu'est située à 620 mètres du projet, une maison isolée qui n'a pas fait l'objet d'une analyse complémentaire de l'auteur d'étude d'incidences, « alors que le seuil des 600 m. est tout proche ».

14. Ils concluent que « ni l'étude d'incidences, ni aucune autre pièce du dossier administratif, ne permettent de considérer que l'on serait bien en présence en l'espèce d'habitations dont l'orientation des ouvertures, dont les vues concrètes, ou encore la présence d'obstacles visuels locaux permettent de considérer qu'il peut être dérogé à l'option d'une distance de 600 m. vu l'impact visuel particulièrement négatif qu'engendrera le parc éolien », de sorte que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé.

15. En réplique, les requérants admettent qu'un permis unique puisse être autorisé même s'il engendre certaines nuisances pour les riverains mais ils considèrent qu'en l'espèce, la partie adverse s'est écartée sans motivation adéquate de ce que préconisent, quant aux inconvénients supportables, les lignes directrices qu'elle a elle-même fixées au travers du cadre de référence de 2013. Ils ajoutent que la mise en balance des intérêts en présence, vu les inconvénients excessifs du projet, doit d'autant plus conduire à retenir le moyen comme fondé que le projet doit s'implanter dans une zone par dérogation.

16. Dans leur dernier mémoire, les requérants soulignent que le demandeur de permis lui-même a souhaité se soumettre au cadre de référence de 2013, qu'il a modifié son projet à cette fin, suite à l'annulation du permis précédent, précisément pour rencontrer les nouvelles orientations en termes de développement éolien figurant audit cadre, que la partie adverse s'est également prononcée sur le projet modifié, consistant en une variante de dix éoliennes, et que « motiver l'octroi du permis au regard du CDR 2013 revient bien à appliquer ce CDR 2013 ».

Ils considèrent que conclure au non-fondement du moyen au motif que le cadre de référence actualisé n'était pas applicable reviendrait à substituer dans l'acte attaqué, d'autres motifs à ceux qui y figurent, voire à revenir sur le projet tel que soumis à la partie adverse, et qu'en tout état de cause, le moyen est également pris du défaut de motivation de l'acte en tant qu'il s'écarte des avis défavorables des collèges communaux concernés, qui mettaient en cause les incidences particulièrement négatives en termes visuels et paysagers pour les habitations proches, de la méconnaissance de l'article 127, § 3, du CWATUP et du bon aménagement des lieux et de l'erreur manifeste d'appréciation.

17. À propos de la recevabilité du moyen en tant qu'il a trait à l'habitation A, ils renvoient à l'arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015 de la Cour constitutionnelle pour affirmer qu'en l'espèce, les irrégularités dénoncées ont eu une influence sur le sens de la décision contestée « puisque c'est bien le soi-disant respect du CDR 2013 quant à l'éloignement par rapport à l'habitat qui a conduit, avec d'autres motifs, la partie adverse à délivrer le permis litigieux », en sorte que tous les requérants ont bien intérêt au moyen. Ils ajoutent que l'habitation se situe sur le territoire de la commune de Merbes-le-Château qui peut, même si elle n'est pas propriétaire, se prévaloir de l'atteinte portée par le projet à cette propriété, qui fait partie de l'aménagement de son territoire.

Quant au défaut de motivation et à l'erreur manifeste d'appréciation invoqués en ce qui concerne l'habitation A, ils font valoir que l'acte attaqué n'énonce pas les motifs liés à « l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et

des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts » qui permettraient de justifier l'admissibilité du projet en dépit de la distance, que la photographie figurant au complément d'étude d'incidences de 2016 montre bien qu'elle a une fenêtre orientée vers les éoliennes, que le photomontage témoigne bien de « l'impact fort du parc éolien », ce dont la partie adverse n'a pas tenu compte, et qu'en outre, la photographie produite par la première intervenante en son dernier mémoire, témoigne que l'arbuste sur le côté de la maison, dont il est fait état, n'est pas situé face à la fenêtre.

18. En ce qui concerne l'habitation B, ils maintiennent que le photomontage réalisé depuis la voirie ne permet pas de corroborer les affirmations de l'auteur de l'étude d'incidences et que c'est à celui-ci de prendre les contacts nécessaires avec les propriétaires des maisons impactées par le projet pour réaliser un photomontage adéquat et non à ceux-ci de pallier l'absence d'initiative de celui-là. Ils précisent qu'en tout état de cause, le moyen ne soulève pas une insuffisance de l'étude d'incidences mais un problème de motivation en ce que les appréciations portées sur l'impact du projet pour cette habitation ne sont pas confortées par les photomontages déposés et insistent sur l'extrait de l'étude d'incidences qui mentionne précisément que « la perception de l'éolienne 5 sera principalement dominante depuis la façade arrière de l'habitation concernée dont le cadre paysager sera modifié suite à l'implantation du parc ».

19. Quant à l'habitation C, ils reprochent aux parties adverse et intervenantes de tronquer l'étude d'incidences et font valoir, en substance, que rien ne permet de considérer que l'auteur de celle-ci estime que la position dominante de l'habitation ne lui offre qu'une vue partielle sur le parc éolien et qu'il ne conclut pas non plus, comme s'en prévaut l'auteur de l'acte attaqué, que « malgré la position dominante de cette éolienne depuis certaines vues limitées de cette habitation, l'impact visuel qui en résulte est acceptable compte tenu de la distance qui les sépare », cette affirmation ne trouvant appui dans aucune pièce du dossier administratif.

Ils font valoir au demeurant que le fait que l'habitation soit distante de 570 mètres de l'éolienne n° 12, soit 30 mètres en moins que la distance de 600 mètres préconisée par le cadre de référence de 2013, ne permet pas de justifier de s'en écarter, dès lors qu'il ne le prévoit pas et que les motifs permettant de se départir de la ligne de conduite qu'il fixe ne sont pas remplis en l'espèce.

Enfin, ils font grief à la première partie intervenante de vouloir compléter l'étude d'incidences par des photographies de l'intérieur du restaurant et

de ses deux fenêtres, alors que, d'une part, on ne peut avoir égard à ses affirmations relatives au fait que l'orientation des ouvertures et des vues ou l'absence d'obstacle visuel auraient bien été pris en compte par la partie adverse, sous peine de substituer à l'acte attaqué d'autres motifs que ceux qui s'y trouvent, que, d'autre part, « l'habitation/le restaurant comporte une terrasse qui donne bien vue sur l'éolienne n° 12, les vues ne se limitant donc pas à celles à l'intérieur du restaurant », et qu'enfin, l'immeuble comporte d'autres ouvertures qui donnent vers l'éolienne n° 12 puisque le quatrième requérant y a son habitation.

V.2. Examen

Sur la recevabilité du moyen

20. Dans son dernier mémoire, la première partie intervenante soutient que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt en ce qui concerne l'habitation A, dont le propriétaire n'est pas à la cause. Elle estime qu'aucune personne physique présente à la cause n'a intérêt à contester le non-respect des distances préconisées par le cadre de référence de 2013, que l'habitation en cause n'est pas située sur le territoire de la commune de Lobbes et que les vues depuis cette habitation ne participent pas de l'aménagement du territoire dont la commune de Merbes-le-Château pourrait se prévaloir pour contester un « prétendu défaut de motivation adéquate par rapport à un document d'orientation dépourvu de toute valeur réglementaire ».

21. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme il suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En l'espèce, s'il devait être conclu au bien-fondé des griefs soulevés par les requérants, non seulement en ce qui concerne les habitations B et C, qui constituent respectivement le domicile des troisième et quatrième requérants, mais aussi à propos de l'habitation A susvisée, il n'est pas exclu que le sens de la décision prise par l'autorité compétente eût pu être différent. Le fait que les parties requérantes n'ont pas de droit réel sur l'habitation A, est sans influence. Au demeurant, comme le relèvent les requérants, cette habitation se situe sur le territoire de la première commune requérante qui peut, à ce titre, se prévaloir de l'atteinte qui, en ce qui concerne cette propriété, serait, le cas échéant, portée au bon aménagement du territoire communal.

La fin de non-recevoir n'est pas accueillie.

Quant au fond

22. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties requérantes □ certaines d'entre elles fussent-elles les premières autorités chargées d'émettre un avis sur la demande de permis □ quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

23. En ce qui concerne le cadre de référence – dépourvu de valeur réglementaire –, il a pour objet de donner les orientations stratégiques du Gouvernement wallon en matière de développement de projets éoliens. L'administration régionale peut s'y référer comme à une ligne de conduite destinée à orienter de manière cohérente le pouvoir discrétionnaire. L'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent.

24. À titre d'« options » pour la « préservation du confort visuel et acoustique », le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, expose notamment ce qui suit :

« Pour le grand éolien, la norme de bruit à l'immission est conforme aux conditions sectorielles et

- la distance à la zone d'habitat s'élève à minimum 4 fois la hauteur totale des éoliennes

- la distance aux habitations hors zone d'habitat pourra être inférieure à 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en-dessous de 400 mètres) pour autant qu'elle tienne compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.). De même, cette distance minimale pourra avoisiner le plancher de 400 mètres dans les cas suivants :

- o en cas de bruit de fond important avant l'implantation du parc éolien, dans les conditions fixées par les conditions sectorielles;

- o lorsque des garanties d'insonorisation, pour les habitations déjà construites concernées, figurent au dossier de demande de permis ».

Si le cadre de référence mentionne qu'il est immédiatement applicable, il prévoit cependant, sous le titre « période transitoire », que « tout projet pour lequel une demande de permis a déjà été déposée et déclarée complète et recevable avant la date d'adoption du cadre du 21 février 2013 pourra répondre aux critères du cadre de référence éolien de 2002 ».

Dans le cas d'espèce, la demande de permis a été déclarée complète et recevable le 1^{er} mars 2012. Il en résulte que le cadre de référence de 2013 ne lui était pas applicable et que l'auteur de l'acte attaqué pouvait lui appliquer le cadre de référence de 2002, approuvé par le Gouvernement wallon le 18 juillet 2002, qui ne prévoit, quant à lui, aucune distance minimale à la zone d'habitat ou aux habitations hors zone d'habitat.

25. En ce qui concerne l'analyse du projet au regard des recommandations des cadres de référence de 2002 et 2013, l'auteur de l'acte attaqué, qui indique faire largement siennes les considérations du fonctionnaire délégué compétent sur recours sous réserve des précisions et modifications que l'acte détaille, reproduit notamment les extraits de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours aux termes desquels « tout projet pour lequel une demande de permis a déjà été déposée avant le 21 février 2013 avec accusé de réception complet et recevable pourra répondre aux critères du cadre de référence éolien du 18 juillet 2002 », « il n'est toutefois pas opportun d'ignorer le cadre de référence approuvé par le Gouvernement wallon le 21/02/2013 et modifié le 11/07/2013 et ainsi apprécier si la demande dont objet répond (ou pas) à ces documents sans [néanmoins] lui en [...] imposer les prescrits » et « la demande dont objet réceptionnée et jugée complète et recevable en date du 1^{er} mars 2012, répond aux lignes directrices du "cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région Wallonne" approuvé par le Gouvernement wallon le 18 juillet 2002 ».

Le fonctionnaire délégué avait auparavant relevé, sous une rubrique « Éloignement aux zones d'habitat », que le projet de 12 éoliennes s'implante à des distances « supérieures à celles préconisées par le cadre de référence de 2002 auquel doit se conformer le présent projet » et que « dans sa variante de 10 éoliennes, le parc peut correspondre aux prescrits du cadre de référence de juillet 2013 ». Il observe également, quant aux « distances à l'habitat », que, vu la date de réception du dossier, « la valeur de 600 mètres n'était pas connue au moment de l'introduction de la demande » mais que, toutefois, le projet respecte les prescrits du cadre de référence du 18 juillet 2002 « auquel il doit satisfaire ».

Il précise encore que c'est suite aux prescriptions nouvelles du cadre de référence de 2013 que le complément d'étude d'incidences sur l'environnement du 7 mars 2016, déposé par le demandeur de permis, « intègre une analyse paysagère complémentaire relative aux habitations les plus proches ». Il expose, à cet égard, ce qui suit :

- « ■ Les distances de 600 m séparant les éoliennes et les zones d'habitat inscrites au plan de secteur ne sont pas respectées par le projet pour les éoliennes n° 1 et 11;
- Les éoliennes n° 1 et 11 sont les éoliennes les plus proches du réseau structurant :
 - éolienne n° 1 proche de la N55;
 - éolienne n° 11 proche de la N652;
- Trois habitations isolées se trouvent entre 400 et 600 m d'une éolienne. Ces trois habitations ont dès lors fait l'objet d'une évaluation complémentaire relative au maintien d'un confort visuel;
- De manière générale, les vues des 3 habitations proches situées entre 400 et 600 m vers le parc éolien seront filtrées par les écrans végétaux présents à proximité immédiate de ces habitations;
- Le projet initial de 12 éoliennes soumis à l'instruction ne permet pas de rencontrer les nouvelles orientations en termes de développement éolien. En conséquence, les sociétés Electrabel, Windvision et EDF Luminus ont décidé de proposer une variante de 10 éoliennes au projet initial permettant de rencontrer les orientations du cadre de référence de 2013, sans toutefois retirer la demande pour 12 machines qui correspond au CDR auquel peut se référer le projet ».

26. L'auteur de l'acte attaqué précise, quant à lui, ce qui suit à propos du cadre de référence actualisé :

« Considérant que le "cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne", approuvé par le Gouvernement wallon le 18 juillet 2002 a été modifié en février 2013 puis en juillet 2013;

Considérant que le présent projet a été déclaré complet et recevable en date du 1^{er} mars 2012; que l'auteur de l'étude ne pouvait donc pas faire référence au projet

de cartographie positive des zones favorables à l'implantation d'éoliennes - version juillet 2013;

Considérant qu'il ressort de l'arrêt n° 228.147 du 31 juillet 2014 du Conseil d'État que même si le cadre de référence tel que modifié le 11 juillet 2013 n'est pas applicable au présent projet en raison des dispositions transitoires qu'il contient, il appartient à l'autorité compétente de justifier pourquoi celle-ci ne tiendrait pas compte des distances préconisées dans ce cadre de référence actualisé;

Considérant que le cadre de référence recommande à l'administration les principes de développement des parcs éoliens en Région wallonne; qu'il est cependant toujours possible de s'en écarter moyennant une justification adéquate ».

À plusieurs reprises, dans son analyse de la demande, par exemple au regard des recommandations de distances à l'habitat, il rappelle que le projet a été élaboré et développé sur la base du cadre de référence de 2002, applicable en l'espèce, qui était plus souple ou moins précis que le cadre de référence de 2013.

27. Par la disposition transitoire précitée du cadre de référence de 2013, l'autorité wallonne a fixé la date à laquelle elle entendait faire entrer en vigueur la ligne de conduite qu'elle s'imposait, tout en donnant un signal clair aux auteurs d'études d'incidences et aux promoteurs de projets quant aux critères d'évaluation à utiliser à l'avenir, notamment pour déterminer la zone d'intrusion visuelle. Il ne peut leur être fait grief, en l'espèce, d'y avoir recouru notamment pour la variante proposée dans le complément d'étude d'incidences de 2016, sous peine de porter atteinte au principe de sécurité juridique. Par ailleurs, l'article 23 de la Constitution n'est pas applicable dès lors que la disposition transitoire précitée n'a pas pour effet de rendre applicables des règles moins protectrices de l'environnement que celles existant antérieurement.

Il ressort de l'acte attaqué que le fonctionnaire délégué et l'auteur affirment clairement que le cadre de référence de 2013 n'est pas applicable au projet litigieux qui ne « doit satisfaire » qu'à « la version du cadre éolien daté du 18 juillet 2002 ». Le fait qu'il soit également examiné si le projet contesté « répond (ou pas) » aux critères d'évaluation prônés par le cadre de référence de 2013, sans toutefois en « imposer les prescrits », au motif qu'il n'est « pas opportun » de l'ignorer, voire pour tenir compte des enseignements d'un arrêt du Conseil d'État rendu en une autre cause, ne signifie pas que l'auteur de l'acte attaqué a entendu, en l'espèce, en faire application comme tel, au titre d'une ligne de conduite qu'il se serait fixée, le contraignant à l'appliquer strictement en toutes ses dispositions.

28. Le Conseil d'État est toutefois compétent pour contrôler le caractère adéquat de la motivation de l'acte attaqué quant à l'admissibilité du projet litigieux en matière de distances des éoliennes par rapport à l'habitat et pour vérifier si la décision prise ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

29. Dans le complément d'étude d'incidences de 2016, la situation, par rapport à une ou plusieurs éoliennes, des trois habitations isolées A, B et C qui se trouvent hors zone d'habitat, est décrite comme il suit.

- En ce qui concerne l'habitation A, « distante de 430 m de l'éolienne 3 et de 500 m de l'éolienne 5 » :

« Cette habitation isolée se situe à 430 m de l'éolienne n° 3 la plus proche. Il s'agit d'une habitation accolée à un hangar encerclant une cour intérieure où sont entreposées de nombreuses voitures. La vue directe depuis l'habitation est orientée vers le sud et non en direction du site éolien. En outre, la présence d'une haie continue et d'arbres isolés va contribuer à réduire les incidences visuelles de la seconde ligne d'éoliennes.

Une ligne de vue remarquable (PLVR) de l'Adesa est positionnée à proximité des habitations isolées le long de la route RN55 en direction opposée du parc vers la vallée Seigneur et du village de Merbes-le-Château.

En conséquence, même si les deux éoliennes les plus proches (3 et 5) seront très présentes dans le paysage direct de cette habitation, elles ne se positionneront pas dans l'axe privilégié de cette habitation qui s'oriente vers le sud et l'ouest ».

- En ce qui concerne l'habitation B, « distance de 560 m de l'éolienne 5 » :

« Bien que la façade avant de la maison soit orientée sur la route RN55, vers l'ouest, l'habitation présente certaines ouvertures vers le sud et vers l'est en direction du site. La présence d'annexes et de hangars agricoles à l'arrière de l'habitation masquera la partie inférieure de l'éolienne 5 notamment. La perception de l'éolienne 5 sera principalement dominante depuis la façade arrière de l'habitation concernée dont le cadre paysager sera modifié suite à l'implantation du parc.

Pour rappel, une ligne de vue remarquable de l'Adesa est positionnée le long de la route RN55 en direction opposée du parc vers la vallée Seigneur et du village de Merbes-le-Château [...] ».

- En ce qui concerne l'habitation C, « distante de 445 m de l'éolienne 11 et 570 m de l'éolienne 12 »:

« L'habitation C est également un restaurant appelé "Le Pré en Bulles". Sa position dominante ne lui offre qu'une vue partielle sur les alentours du fait de la présence de boisements importants et d'une haie. Les éoliennes seront en grande partie masquées par cette végétation arborée. Seule la vue en direction de l'éolienne n° 12 est dégagée, permettant une vue directe vers cette éolienne qui occupera une position dominante dans le paysage ».

30. L'acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

« Distance par rapport à l'habitat

Considérant que le cadre de référence 2013 pour l'implantation d'éolienne en Région wallonne recommande les distances d'implantation suivantes :

"la distance à la zone d'habitat s'élève à minimum 4 fois la hauteur totale des éoliennes, la distance aux habitations hors zone d'habitat pourra être inférieure à 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en-dessous de 400 mètres) pour autant qu'elle tienne compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écran, etc.)";

Considérant que la hauteur maximale des éoliennes projetées est égale à 150 mètres; que la distance recommandée par le cadre de référence 2013 devrait donc atteindre 600 mètres;

Considérant, par ailleurs, qu'il est communément admis que la limite de l'intrusion visuelle est égale à 3 fois la hauteur de l'éolienne considérée; qu'en l'occurrence, la limite est fixée à 450 mètres;

Considérant que le projet a été développé sur la base du cadre de référence de 2002 qui était plus souple en matière de distance à l'habitat; que l'éolienne n° 1 se trouve à moins de 600 mètres d'une zone d'habitat; que les éoliennes 3, 5, 11 et 12 se trouvent à moins [de] 600 mètres d'habitations isolées; qu'en particulier, les éoliennes 3 et 11 se trouvent à moins de 450 mètres d'habitations isolées c'est-à-dire dans la zone d'intrusion visuelle; qu'il n'y a pas de maison isolée à moins de 400 mètres d'une éolienne;

Considérant que dans le complément de mars 2016, les sociétés Electrabel, Windvision et EDF Luminus proposent une variante du projet en supprimant les éoliennes n° 1 et 11;

Considérant que dans cette configuration, le projet respecte les recommandations du CDR 2013 en matière de distances aux zones d'habitat;

Considérant que la maison isolée concernée par la proximité de l'éolienne n° 3 se trouve dans le périmètre [de] réserve de la RN54; que le maintien de

l'éolienne n° 3 peut se justifier sur la base de l'analyse particulière présente dans le complément d'étude daté du 7 mars 2016; qu'en effet, les vues depuis l'habitation sont orientées vers le sud et non en direction du site éolien;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne les habitations isolées les plus proches, il convient de relever que plusieurs d'entre elles se situent à une distance comprise entre 400 et 600 mètres d'une éolienne; que pour cette raison l'auteur de l'étude d'incidences a procédé à une analyse paysagère complémentaire afin d'apprécier la compatibilité du parc avec ces habitations isolées;

Considérant que le cadre de référence actualisé précise en effet que "la distance aux habitations hors zone d'habitat pourra être inférieure à 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en-dessous de 400 mètres) pour autant qu'elle tienne compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.)";

Considérant que l'habitation isolée sise rue de Binche N55, Merbes (référéncée sous A dans le complément d'étude d'incidences) se situe à 430 mètres de l'éolienne n° 3 la plus proche; qu'il s'agit d'une habitation accolée à un hangar encerclant une cour intérieure où sont entreposées des voitures; qu'une vue directe depuis l'habitation est orientée vers le Sud et non en direction du site éolien; que la présence d'une haie continue et d'arbres isolés va contribuer à réduire les incidences visuelles de la seconde ligne d'éoliennes; qu'une ligne de vue remarquable est positionnée à proximité des habitations isolées le long de la route RN55 en direction opposée du parc vers la vallée Seigneur et du village de Merbes-le-Château; que les deux éoliennes les plus proches ne se positionneront donc pas dans l'axe privilégié de cette habitation qui s'oriente vers le Sud et l'Ouest;

Considérant que la façade avant de la seconde habitation isolée de la rue de Binche (référéncée sous B dans le complément d'étude d'incidences) est orientée sur la route RN55, vers l'Ouest; que cette habitation présente certaines ouvertures vers le Sud et vers l'Est en direction du site; que la présence d'annexes et de hangars agricoles à l'arrière de l'habitation masquera la partie inférieure de l'éolienne 5 notamment; que la perception de l'éolienne n° 5 sera principalement dominante depuis la façade arrière de cette habitation dont le cadre paysager sera modifié suite à l'implantation du parc; qu'une ligne de vue remarquable est positionnée le long de la route RN55 en direction opposée du parc vers la vallée Seigneur et du village de Merbes-le-Château;

Considérant que l'habitation sise rue de Falimont à Labuissière (référéncée sous C dans le complément d'étude d'incidences de 2016) ne dispose que d'une vue partielle sur les alentours du fait de la présence de boisements importants et d'une haie; que les éoliennes seront donc en grande partie masquées par cette végétation arborée et seule la vue en direction de l'éolienne n° 12 est dégagée, permettant une vue directe vers cette éolienne; que malgré la position dominante de cette éolienne depuis certaines vues limitées de cette habitation, l'impact visuel qui en résulte est acceptable compte tenu de la distance qui les sépare;

Considérant que l'analyse fouillée de l'auteur de l'étude d'incidences et les photomontages actualisés montrent que la modification du cadre paysager de ces trois habitations est certes parfois importante mais celle-ci n'est pas pour autant problématique compte tenu de leur orientation par rapport aux éoliennes; que seules quelques vues principales de ces trois habitations sont dirigées vers les éoliennes et ces vues seront filtrées par les écrans végétaux présents à proximité immédiate de ces habitations;

Considérant en revanche que la seconde habitation sise rue de Falimont à Labuissière (référéncée sous D dans le complément d'étude d'incidences de 2016) se situe à 400 mètres de l'éolienne n° 11; qu'une telle distance n'est pas acceptable en raison des vues dont dispose cette habitation sur l'éolienne n° 11; que cette éolienne doit dès lors effectivement être refusée, comme le suggère d'ailleurs l'auteur du complément d'étude ».

31. Il ressort de ce qui précède que l'acte attaqué est motivé, en ce qui concerne les trois habitations isolées hors zone d'habitat, au regard de l'orientation éventuelle de leurs ouvertures et vues vers les éoliennes les plus proches, de même que des obstacles éventuels présents à proximité, susceptibles d'en diminuer l'impact visuel.

La situation de fait des trois habitations A, B et C par rapport au parc éolien projeté, telle que décrite dans le complément d'étude d'incidences de 2016 et sur laquelle l'auteur de l'acte attaqué s'est fondé, se vérifie à la lecture du dossier administratif, notamment à l'examen des photographies reproduites aux pages 23 à 25 dudit complément d'étude d'incidences et des dossier cartographique et photomontages qui l'accompagnent.

32. Ainsi, à propos de l'habitation isolée A, l'acte attaqué mentionne certes, sous la rubrique « Distance par rapport à l'habitat », que, dans la configuration d'une suppression des éoliennes n^{os} 1 et 11, le maintien de l'éolienne n° 3 peut se justifier parce que « les vues depuis l'habitation sont orientées vers le sud et non en direction du site d'éolien ». Cependant, le complément d'étude d'incidences précité, de même que l'acte attaqué lorsqu'il s'agit d'analyser l'impact du projet litigieux « sur le paysage et le patrimoine » au regard de l'article 127 du CWATUP, tiennent compte de l'orientation de toutes les vues existantes, en ce compris l'ouverture dirigée vers les éoliennes n^{os} 3 et 5, puisqu'après avoir relevé que « l'axe privilégié », soit la vue « directe » depuis l'habitation, n'est pas orienté(e) en direction du site éolien, *quod est*, ils retiennent la présence de végétation arborée qui, fût-ce en biais, contribuera à « filtrer », à réduire les incidences visuelles vers les éoliennes.

33. Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué tient également compte, de manière exacte, de l'orientation des ouvertures et des vues de l'habitation isolée B, de même que des obstacles visuels, puisqu'il observe qu'elle présente des ouvertures en direction du site éolien, que la partie inférieure en sera cependant masquée par les obstacles que constituent les annexes et hangars visés, que la perception de l'éolienne n° 5 sera principalement dominante depuis la façade arrière et qu'ainsi, le cadre paysager sera modifié par l'implantation du parc, tout en relevant l'existence d'une ligne de vue remarquable en direction opposée au parc.

34. Enfin, quant à l'habitation isolée C, le complément d'étude d'incidences indique, photographies à l'appui, qu'elle n'a qu'une vue partielle sur les alentours, soit sur « les éoliennes [qui] seront en grande partie masquées » par des boisements importants et une haie. L'auteur de l'acte attaqué mentionne ainsi, de manière exacte, en ce qui concerne l'orientation des ouvertures et vues, qu'une importante végétation arborée masquera en grande partie le parc éolien mais qu'existe, depuis « certaines vues limitées », une vue directe et dégagée, orientée vers l'éolienne n° 12. Il considère toutefois que, malgré la position dominante de celle-ci, l'impact visuel reste acceptable compte tenu de la distance (570 mètres) qui la sépare de l'habitation C.

35. Sur la base de tels constats relatifs aux situations respectives des trois habitations isolées, sises hors zone d'habitat, par rapport au parc éolien projeté, la partie adverse conclut que, bien que la modification du cadre paysager de ces trois habitations soit parfois importante, le projet est admissible, notamment parce que seules quelques vues principales de ces trois habitations sont dirigées vers les éoliennes et que celles-ci seront filtrées par des écrans végétaux à proximité immédiate.

Il n'est pas démontré qu'une telle appréciation est entachée d'une erreur de fait ou d'une erreur manifeste. À l'instar de la partie adverse, nul n'ignore et ne conteste que le cadre de vie des habitants des maisons isolées A, B et C sera modifié par le projet éolien. C'est d'ailleurs cette modification qui fonde l'intérêt des requérants. On ne peut cependant déduire de celle-ci qu'elle empêcherait toute implantation des éoliennes aux distances retenues.

Ainsi, en ce qui concerne plus précisément l'habitation C, la partie adverse a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'étant donné que la vue sur une grande partie des éoliennes est masquée par des boisements importants et une haie, proches de l'habitation, la seule vue directe vers l'éolienne n° 12 ne suffit pas à rendre l'impact visuel inacceptable, au vu de la distance séparant celle-ci de l'habitation, qui avoisine la distance minimale de 4 fois

la hauteur totale des éoliennes recommandée par le cadre de référence actualisé. De même, à propos de l'habitation B, l'auteur de l'acte attaqué ne nie pas que certaines ouvertures sont dirigées vers le site et que son cadre paysager sera modifié essentiellement depuis la façade arrière par la partie supérieure de l'éolienne n° 5, mais il a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer qu'une telle vue n'était cependant pas rédhibitoire, compte tenu du fait que l'éolienne sera partiellement masquée par des hangars et annexes et que l'habitation continuera de bénéficier, par ailleurs, d'une ligne de vue remarquable positionnée en direction opposée au parc.

36. Par les motifs précités, les requérants peuvent comprendre que l'auteur de l'acte attaqué a analysé la mesure dans laquelle la demande de permis unique était acceptable sous la variante proposant la suppression des éoliennes n°s 1 et 11. Malgré l'existence de trois habitations isolées, distantes de moins de 600 mètres, et après examen de l'orientation de leurs ouvertures et vues au regard des recommandations du cadre de référence actualisé, la partie adverse indique les raisons pour lesquelles elle estime que ladite variante du projet est admissible. Il convient de rappeler qu'il avait aussi, au préalable, été relevé qu'il n'y avait pas lieu d'« imposer les prescrits » du cadre actualisé, non applicable en vertu des dispositions transitoires, que, vu la date de réception du dossier, « la valeur de 600 mètres n'était pas connue au moment de l'introduction de la demande », et que le projet respecte en tout cas les prescrits du cadre de référence du 18 juillet 2002 « auquel il doit satisfaire ».

La motivation de l'acte attaqué ci-avant reproduite permet également de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation des collèges communaux de Merbes-le-Château et de Lobbes qui, pour leur part, avaient considéré que le projet comportait d'importantes incidences négatives pour les trois habitations en cause justifiant le refus du projet.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

37. Les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article 23 de la Constitution, de l'article 1^{er} du CWATUP, des articles D.3, D.64 et D.65 à 67 du Code de l'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, « de la ligne de conduite que s'est fixée l'autorité au travers du cadre d'implantation d'éoliennes en Wallonie

adopté le 21 février 2013 », des principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du principe de précaution, de l'insuffisance et de l'inexactitude des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir.

Ils font grief au projet autorisé de s'implanter au sein d'un ensemble paysager de plaines et de plateaux sans se raccrocher à une infrastructure structurante telle une autoroute, un canal ou une ligne à haute tension et de ne pas se situer à proximité de zones d'activités économiques. Ils reprochent à la partie adverse de considérer que le projet respecte cependant le principe de regroupement du cadre de référence de 2013 « dans la mesure où il envisage un nombre important d'éoliennes sur un territoire restreint ce qui participerait de la gestion parcimonieuse du sol », alors que ledit principe du regroupement implique « non seulement de privilégier des regroupements d'unités de production par rapport à des éoliennes individuelles mais aussi d'implanter les parcs à proximité d'infrastructures structurantes », *quod non*, comme l'avaient relevé les deux premières requérantes dans leurs avis défavorables. Ils estiment que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de justifier l'admissibilité du projet à cet égard et ajoutent que, le projet fût-il d'une certaine ampleur, il ne pouvait être autorisé « en ce qu'il nuit à une gestion parcimonieuse du sol vu les effets particulièrement négatifs en termes de paysage et de vues ».

38. Dans les développements du moyen, ils font valoir que le projet est censé s'implanter « au sein d'un ensemble paysager de plaine et du bas plateau limoneux hennuyers, les éoliennes étant d'ailleurs visibles et devant émerger hors du paysage depuis plusieurs points hauts selon l'auteur d'étude d'incidences », qu'aux termes de l'étude d'incidences, seule l'éolienne n° 1 était positionnée à 150 mètres de la route N 55 tandis que les autres routes nationales sont éloignées du parc et qu'il n'existe aucune autre infrastructure proche, et que l'auteur de l'étude d'incidences n'a indiqué « aucun élément permettant de relever que le projet soulignerait ou prolongerait une ligne de force principale du paysage telle une infrastructure ».

Ils reprochent aux fonctionnaires délégué et technique d'énoncer de manière manifestement inexacte □ comme en convient d'ailleurs l'auteur de l'acte attaqué □ , que le projet répond au principe de l'accompagnement de voiries ou d'axes routiers importants et structurants conformément aux objectifs poursuivis par le Gouvernement, et à la partie adverse, de faire une lecture tronquée de la portée du principe de regroupement précité, en jugeant que le projet le respecte par l'implantation d'un nombre important d'éoliennes sur un territoire restreint, évitant ainsi la dissémination de parcs éoliens de petite taille sur le territoire, et de

considérer à tort que « dans ces circonstances, il n'est pas requis que les éoliennes se "raccrochent" à une infrastructure structurante existante pour être acceptées ». Ils soulignent que le principe du regroupement comporte bien deux options, à savoir, d'une part, le développement de parcs de cinq éoliennes minimum et, d'autre part, que de tels parcs se « raccroche[nt] » à une infrastructure structurante.

39. En réplique, ils précisent que le non-respect par une autorité d'une ligne de conduite est constitutif d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors que celui-ci commande que l'autorité ne puisse s'écarter de la ligne de conduite qu'elle s'est fixée que moyennant due motivation.

40. Dans leur dernier mémoire, les requérants estiment que les parties adverse et intervenantes tronquent le contenu et, en conséquence, l'interprétation du cadre de référence de 2013, lorsqu'elles soutiennent, quant au principe du regroupement, qu'un projet éolien ne doit pas obligatoirement respecter les deux options préconisées par le cadre. Ils soulignent que celui-ci comporte bien deux aspects de même importance, à savoir les « regroupement par rapport aux infrastructures de transport et regroupement des parcs les plus importants », le terme « options » ne laissant aucun doute à ce sujet. À leur estime, telle est d'ailleurs l'interprétation de la partie adverse, puisque l'acte attaqué énonce lui-même les deux composantes du principe, étant que « sur la base de ce principe le cadre de référence indique que l'implantation des nouveaux parcs à proximité des infrastructures structurantes doit effectivement être privilégiée mais surtout que les parcs se composant d'un minimum de 5 éoliennes sont prioritaires ».

VI.2. Examen

41. L'acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

« Considérant que le Fonctionnaire délégué compétent sur recours estime que "le projet répond au principe de l'accompagnement de voiries ou d'axes routiers importants et structurants conformément aux prescrits du cadre de référence et aux objectifs poursuivis par l'actuel Gouvernement wallon"; que les communes soutiennent en revanche que le projet ne respecte pas ce principe et que celui-ci doit dès lors être refusé pour ce motif;

Considérant que le principe de regroupement défini par le cadre de référence actualisé vise à limiter la dispersion des activités et des infrastructures et donc la consommation d'espace; que sur la base de ce principe le cadre de référence indique que l'implantation des nouveaux parcs à proximité des infrastructures structurantes doit effectivement être privilégiée mais surtout que les parcs se composant d'un minimum de cinq éoliennes sont prioritaires; que le cadre de référence précise en effet que "suivant ce principe, et en matière d'énergie

éolienne, la priorité va au groupement des unités de production, plutôt qu'à la dispersion d'éoliennes individuelles";

Considérant qu'il est exact que les éoliennes du projet ne s'implantent pas à proximité d'infrastructures routières qualifiées de structurantes (définies par le cadre de référence comme étant une autoroute, un canal ou une ligne à haute tension) ou de zone d'activités économiques qui justifieraient que le principe de regroupement aux infrastructures soit respecté; que le projet respecte néanmoins ce principe, tel qu'il est explicité dans le cadre de référence, dans la mesure où un nombre important d'éoliennes est envisagé sur un territoire restreint, ce qui participe à une gestion parcimonieuse du sol; que l'implantation de dix éoliennes sur un même site est effectivement préférable à la dissémination de parcs éoliens de plus petite taille sur le territoire wallon; que, dans ces circonstances, il n'est pas requis que les éoliennes se "raccrochent" à une infrastructure structurante existante pour être acceptées ».

Le fonctionnaire délégué compétent sur recours avait quant à lui proposé d'« accepter le parc de 12 éoliennes qui est en accord avec les prescrits du cadre de référence de février 2002 et qui respect[e] les orientations du Gouvernement wallon actuel qui préconise les parcs les plus puissants possibles, et sis à proximité des infrastructures structurantes tel[le]s que les routes régionales ».

42. Bien que le cadre de référence de 2002 mettait déjà l'accent sur le principe du « regroupement », « considéré comme tout à fait essentiel » et ayant pour objectif d'« éviter la dispersion persistante des activités et de réduire la pression qu'elles exercent sur l'espace rural en les concentrant et en les rapprochant d'infrastructures déjà existantes », la partie adverse a choisi de vérifier l'admissibilité du projet éolien litigieux par référence audit principe tel que défini au cadre de référence actualisé de 2013.

Le cadre de référence de 2013 prévoit ce qui suit :

« Le principe de regroupement vise à limiter la dispersion des activités et des infrastructures et donc la consommation d'espace. Un usage combiné du territoire pour la production d'énergie éolienne et pour un autre usage compatible permet non seulement de limiter la consommation de l'espace mais peut aussi créer une dynamique positive, notamment paysagère.

Dans cette optique, les grandes infrastructures de transport (autoroutes, voies navigables, ...) et les éoliennes peuvent présenter une cohérence de perception donnant lieu à un renforcement de l'image créée. Les possibilités de raccordement au réseau sont par ailleurs souvent présentes, et une partie de ces zones se trouve sur le domaine public. En outre, certains éléments connexes à ces linéaires peuvent constituer des points d'ancrage intéressants (échangeurs, aires de repos).

A l'échelle de l'ensemble du territoire Wallon, plutôt que de démultiplier des petits parcs, il est préférable de chercher le regroupement de parcs plus importants. Ainsi, suivant ce principe, et en matière d'énergie éolienne, la priorité va au groupement des unités de production, plutôt qu'à la dispersion d'éoliennes individuelles. Dans le même ordre d'idée, l'extension des parcs existants est une opportunité à saisir.

[...]

OPTIONS :

Les parcs se composant d'un minimum de 5 éoliennes seront prioritaires; si des parcs éoliens de plus petite taille doivent être envisagés, ils seront autorisés dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone.

L'extension des parcs existants et l'implantation des nouveaux parcs à proximité des infrastructures structurantes sont privilégiés.

Les parcs plus importants et moins nombreux sont préférés aux petites unités démultipliées.

En matière de balisage, les parcs sont conçus selon les techniques les plus adaptées aux spécificités wallonnes. Des solutions alternatives au fonctionnement continu des flashes intermittents sont systématiquement analysées et mises en œuvre si elles se révèlent possibles.

Dans les cas d'implantations proches d'une infrastructure utilisée pour des besoins humains, à une distance inférieure à la hauteur totale de l'éolienne (mât et pale inclus), une étude de risque sera réalisée et annexée à la demande de permis. Si possible, cette étude fera référence à une étude de risques réalisée à l'échelle du territoire wallon par le gestionnaire de l'infrastructure et relative aux impacts humains éventuels spécifiques à cette infrastructure. A défaut, l'étude sera menée à l'échelle locale. Les distances suivantes aux infrastructures et équipements sont respectées et confirmées par un avis motivé (au regard de la sécurité et notamment des normes OACI) de l'instance en charge de ladite infrastructure.

Les distances ci-dessous sont exprimées par rapport au bord de la structure ».

43. Ainsi, le cadre de référence de 2013 mentionne le caractère prioritaire des parcs d'au moins cinq éoliennes et une préférence pour les parcs plus importants et moins nombreux, outre l'accent mis sur l'extension des parcs existants et l'implantation des nouveaux parcs à proximité d'infrastructures structurantes existantes, à privilégier dans une optique de limitation de consommation de l'espace.

Il ne ressort pas du libellé du cadre de référence tel que reproduit ci-dessus que l'autorité régionale ait pensé le respect du principe de regroupement comme requérant, de manière cumulée, la conformité du projet éolien à l'ensemble des options précitées retenues. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'un cadre de

référence contient des directives ou recommandations qui ne peuvent être contraires aux règles en vigueur, que l'administration régionale peut s'y référer comme à une ligne de conduite destinée à orienter de manière cohérente son pouvoir discrétionnaire, mais que l'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et qu'il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent, ce qui serait exclu si le cadre avait une valeur réglementaire.

44. En l'espèce, sans remettre en cause l'affirmation du fonctionnaire délégué compétent sur recours selon laquelle le parc projeté s'implante à proximité de routes régionales, l'acte attaqué relève toutefois qu'il ne s'implante pas à proximité d'infrastructures routières « structurantes », telles que définies par le cadre de référence. Il contient ensuite une motivation qui justifie malgré tout, à l'estime de la partie adverse, le respect du principe de regroupement et l'intérêt du parc éolien projeté, qu'il convient d'accepter malgré l'absence de rattachement à une infrastructure structurante existante. Il souligne le nombre important d'éoliennes envisagé sur un territoire restreint, qui participe d'une gestion parcimonieuse du sol et se rattache aux objectifs d'économie de la consommation de l'espace et de limitation des parcs éoliens de plus petite taille sur le territoire wallon.

De tels motifs font apparaître à suffisance les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué a estimé devoir s'écarter d'une des options mentionnées au cadre de référence. Il n'est pas démontré qu'une telle appréciation est dénuée de tout fondement.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Cinquième moyen

45. Dans leur dernier mémoire, les requérants se désistent du cinquième moyen. Partant, il n'y a pas lieu de l'examiner.

VIII. Autres moyens

46. Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général d'examiner les autres moyens de la requête.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 18 juin 2020 par :

Colette DEBROUX,
Anne-Françoise BOLLY,
Luc DONNAY,
Céline MOREL,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX