

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

n° 251.172 du 30 juin 2021

A. 233.050/XIII-9.200

En cause : 1. **LONTIE** Johan,
 2. **l'association sans but lucratif NATAGORA**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Jacques SAMBON, avocat,
 boulevard Reyers 110
 1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante:

la société anonyme ENECO WIND BELGIUM
ayant élu domicile chez
M^{es} Francis HAUMONT et Michel SCHOLASSE, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, par le 23 mars 2021, Johan Lontie et l'association sans but lucratif (ASBL) Natagora demandent la suspension de l'exécution :

- « - des articles 2 à 18 de l'arrêté du Ministre de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la mobilité et des transports et du bien-être animal du 10 février 2021 par lequel est délivré à la SA AIR ENERGY, devenue ENECO WIND BELGIUM, un permis unique pour implanter et exploiter un parc de 9 éoliennes ainsi qu'une cabine de tête dans un établissement situé aux lieux dits Grandes Terres, la Tombale, Bois l'Abbé à 5310 Eghezée.
- à titre subsidiaire, [de] l'arrêté du Ministre de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la mobilité et des transports et du bien-être animal du [10 février] 2021 par lequel est délivré à la SA AIR ENERGY,

devenue ENECO WIND BELGIUM, un permis unique pour implanter et exploiter un parc de 9 éoliennes ainsi qu'une cabine de tête dans un établissement situé aux lieux dits Grandes Terres, la Tombale, Bois l'Abbé à 5310 Eghezée ».

Ils sollicitent également des mesures provisoires et d'astreinte.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 février 2021, Johan Lontie et l'ASBL Natagora ont demandé d'une part, l'annulation et, d'autre part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution des articles 2 à 18 du même acte et, à titre subsidiaire de la totalité des articles du même acte.

Ils ont également sollicité des mesures provisoires et d'astreinte.

Par une requête introduite le 8 mars 2021, la société anonyme (SA) Eneco Wind Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Un arrêt n° 250.098 du 15 mars 2021 a accueilli la requête en intervention introduite par la SA Eneco Wind Belgium, rejeté les demandes de suspension d'extrême urgence, de mesures provisoires et d'astreinte. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite par les parties requérantes.

Des notes d'observations ont été déposées.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 9 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 juin 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Michel Scholasse, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur adjoint, a été entendue en son avis contraire.

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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans les arrêts n° 219.398 du 16 mai 2012, n° 222.894 du 18 mars 2013, n° 235.880 du 27 septembre 2016, n° 240.492 du 19 janvier 2018, n° 247.285 du 11 mars 2020, n° 248.147 du 14 août 2020 et n° 250.098 du 15 mars 2021. Il convient de s'y référer.

IV. Objet du recours

Les parties requérantes sollicitent, à titre principal, la suspension partielle de l'acte attaqué. La demande de suspension ne vise en effet, à titre principal, que les articles 2 à 18, c'est-à-dire les articles qui délivrent le permis unique, et non l'article 1^{er}, lequel retire le permis unique délivré le 24 mars 2020.

Lorsque les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence pour prononcer pareille réformation.

Si, en revanche, les dispositions de l'acte attaqué sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles en laisse intact l'objet principal et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle et, partant, la suspension de l'exécution.

En l'espèce, les articles 2 à 18 de l'acte attaqué sont dissociables de l'article 1^{er} qui les précède et qui a pour objet le retrait de l'arrêté du ministre chargé de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 24 mars 2020 octroyant à la SA Eneco Wind Belgium un permis unique ayant le même objet que l'acte attaqué.

La suspension partielle de l'acte attaqué doit par conséquent pouvoir être admise, pour autant que les conditions de suspension de l'exécution de l'acte soient remplies.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

S'agissant de la première d'entre elles, les parties requérantes relèvent qu'elle est riveraine du site d'implantation, habitant à l'est du parc éolien, à 1.218 mètres de l'éolienne n° 3, et qu'elle a des vues directes sur le site, dont les caractéristiques permettent des vues longues. Elles relèvent que la plaine de Boneffe n'est pas seulement un élément spécifique du paysage mais qu'elle constitue, pour le premier requérant et l'ensemble des riverains, une plaine de vie comme le manifeste la dénomination du collectif citoyen qu'ils ont constitué.

S'agissant de la seconde, elles citent l'article 3 de ses statuts et rappellent qu'elle a précisé, lors des différentes enquêtes publiques relatives au projet, que ce dernier a un impact sur l'avifaune. Elles relèvent encore que le recours en annulation concernant un projet soumis de plein droit à étude d'incidences entre dans les prévisions de l'article 9, § 2, de la Convention d'Aarhus, lu en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, a) et le point 20 de son annexe I, ainsi que dans celles de l'article 11 de la directive 2011/92/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et considèrent qu'à ce titre, la seconde partie requérante dispose également d'un intérêt au recours.

Elles rappellent enfin que l'intérêt au recours leur a été reconnu par plusieurs arrêts antérieurs du Conseil d'État.

B. La partie intervenante

La partie intervenante s'interroge sur l'intérêt à agir du premier requérant. Elle se demande tout d'abord s'il est locataire ou propriétaire de sa maison d'habitation. Elle conteste ensuite le fait qu'il a des vues directes sur les éoliennes depuis sa propriété. Elle affirme, sur la base d'une photo aérienne qu'elle produit, que, depuis les fenêtres de sa façade avant, il aura des vues directes sur une rangée d'arbres continue et non sur les éoliennes et que, depuis les fenêtres situées sur le côté gauche de sa propriété, il aura des vues directes sur la rue Branchon et non sur les éoliennes. Elle s'interroge enfin sur le lien existant entre ce requérant et

le collectif « Plaine de vie », à défaut de précision dans la requête et d'élément dans le dossier.

V.2. *Examen prima facie*

Justifient d'un intérêt personnel et direct à contester le permis unique qui autorise l'implantation d'un parc éolien, les personnes physiques qui habitent à proximité du site en projet et dont les habitations se trouvent dans la « zone d'influence visuelle » d'éoliennes qui, en raison du relief et du caractère relativement dégagé du paysage, pourront être aisément perçues depuis leur environnement immédiat.

En l'espèce, la première partie requérante expose résider à Jandrenouille, rue de Branchon, 95, à une distance de 1.218 mètres de l'éolienne n° 3, et avoir des vues directes sur le site d'implantation dont les caractéristiques permettent des vues longues.

Son intérêt au recours a été reconnu par l'arrêt n° 219.398 du 16 mai 2012, à propos du même projet, dans les termes suivants :

« Considérant qu'à l'appui de leur requête, les neuf premiers requérants, personnes physiques, fournissent une carte localisant leur habitation par rapport au parc éolien en projet; qu'il ressort de ces pièces que la distance entre leurs habitations et l'éolienne la plus proche varie de 716 à 1600 m; qu'ils fournissent également des photomontages simulant pour chacun de ces requérants les vues (de jour et de nuit) qu'ils ont du projet depuis leur habitation; que la réalité de ces vues n'est contestée ni par la partie adverse ni l'intervenante et n'est pas non plus démentie par les photomontages résultant du dossier cartographique de l'étude d'incidences; que les éoliennes litigieuses seront donc bien visibles de l'habitation des neuf premiers requérants; qu'elles vont donc modifier leur environnement, justifiant de ce fait leur intérêt direct et personnel à contester l'acte attaqué ».

L'étude d'incidences expose ce qui suit, s'agissant de la perception visuelle par les riverains des villages :

« Pour les maisons situées au sud de Jandrenouille (rue de Branchon surtout), la transformation du cadre environnant est élevée, mais le contraste d'échelle est limité eu égard à une distance de garde de plus de 1,2 km par rapport à la première éolienne. De plus, le projet est visible dans son ensemble et propose une configuration lisible par rapport aux caractéristiques de la plaine de Boneffe (photomontage n°18) ».

Bien que l'acte attaqué n'autorise que neuf éoliennes sur les douze sollicitées, il demeure que celles-ci, en raison de leur hauteur, du relief et du

caractère relativement dégagé du paysage, seront visibles depuis l'habitation de la partie requérante. Il n'est pas établi, au regard de la situation respective du parc litigieux, de l'habitation de la partie requérante et des caractéristiques du projet, que la rangée d'arbres évoquée par la partie intervenante soit de nature à empêcher toute vue directe sur le site depuis la façade nord-ouest de l'habitation, d'autant que cette rangée prend fin devant la propriété de la partie requérante. De même, des vues directes existeront depuis la façade sud-ouest.

La qualité en laquelle la première partie requérante occupe sa maison d'habitation (propriétaire ou locataire) importe peu dès lors qu'elle indique y être domiciliée et que, selon toute vraisemblance, elle y réside depuis au moins l'année 2012.

L'exception n'est pas accueillie.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 1^{er} à 3, 5 et 9 et de l'annexe I de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, des articles 1^{er}*bis*, 2 et 5, et des annexes II et XI de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles D.1, D.2, D.3, D.6, D.29-1, § 4, b, 1^o, D.50, D.64, D.66, D.67 et D.74 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elles considèrent que la motivation relative à la prise en compte des effets cumulatifs qui figure aux pages 216 et 217 de l'acte attaqué est inadéquate dès lors que le complément d'étude d'incidences 2018 auquel il est fait référence n'appréhende pas de manière adéquate les effets cumulatifs, en particulier sur l'avifaune.

Après avoir cité des extraits de l'avis du département de la nature et des forêts (DNF) du 9 décembre 2010, de l'analyse critique du collectif citoyen « Plaine de vie » du 24 novembre 2010 et de l'avis du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) du 30 novembre 2010, réitéré par le Pôle Environnement le 19 mars 2018, elles rappellent que la prise en compte des effets cumulatifs, notamment sur l'avifaune, est intrinsèque à la procédure d'évaluation des incidences. Elles relèvent qu'à leur estime, seule une planification spatiale des implantations de parcs éoliens soumise à évaluation stratégique environnementale permettrait d'appréhender, à une échelle appropriée, les effets cumulatifs de ce type d'infrastructures sur le paysage, la biodiversité, l'habitat, etc. Elles soutiennent qu'il en va particulièrement ainsi lorsqu'est en jeu la sauvegarde de l'avifaune inféodée à des milieux typiques.

Elles exposent qu'il en va d'autant plus ainsi que la situation a sensiblement évolué depuis le projet originaire et qu'alors que l'étude d'incidences de 2010 recensait 3 parcs existants ou autorisés pour 18 éoliennes, le complément d'étude du 31 janvier 2018 recense 11 parcs éoliens existant ou autorisés pour 79 éoliennes. Elles font grief à la partie adverse de ne pas avoir appréhendé de manière adéquate l'impact cumulatif de l'implantation et de l'exploitation de ces parcs supplémentaires sur l'avifaune. Elles critiquent à cet égard le complément d'étude d'incidences du 31 janvier 2018 auquel se réfère l'acte attaqué. Elles relèvent que celui-ci reconnaît de manière générale les effets des impacts cumulatifs des différents parcs mais se limite à des conditions générales en reportant sur les décisions futures d'octroi ou de refus de permis les conséquences de ces impacts cumulatifs.

Elles considèrent que, ce faisant, ni le complément d'étude d'incidences, ni l'autorité compétente ne prennent en compte le fait que le 16 juin 2020, les fonctionnaires technique et délégué ont délivré un permis unique pour l'exploitation de six éoliennes sur le territoire des communes de Hannut et de Wasseiges, décision confirmée sur recours par un arrêté ministériel du 9 novembre 2020. Elles soulignent que, dans son avis du 3 février 2020 relatif à cette demande de permis, le Pôle Environnement avait relevé les incompatibilités et difficultés de l'implantation conjointe de ces projets et, notamment, de celui de Boneffe. Elles rappellent également que, dans un avis d'initiative du 23 juillet 2018, émis en commun avec le Pôle Aménagement du territoire et réitéré les 16 et 19 octobre 2020, les deux pôles avaient estimé indispensable la mise en place d'outils et de réflexions consistant notamment en l'élaboration d'un cadre réglementaire de développement éolien sur le territoire wallon. Elles considèrent que c'est précisément le type de conflit ou de cumul entre les projets de Boneffe et celui d'Hannut-Wasseiges que pointent les

deux pôles dans les avis précités. Elles en déduisent que l'analyse des effets cumulatifs avec le parc de Hannut-Wasseiges n'a pas été réalisée.

Elles estiment enfin que la partie adverse ne peut pas, sans contradiction, soutenir, d'une part, que la prise en compte des impacts cumulatifs des projets, au regard de l'avifaune, a été effectuée dans le complément d'étude d'incidences du 31 janvier 2018 et avaliser, d'autre part, l'analyse du DNF qui précise qu'il n'est pas possible actuellement de quantifier l'impact cumulé des parcs éoliens ni d'en connaître les conséquences sur l'avifaune et que l'effet cumulatif n'est pas pris en compte en raison des difficultés méthodologiques. Elles considèrent que ceci témoigne à tout le moins de ce que la partie adverse ne peut pas, de son propre aveu, appréhender adéquatement l'impact cumulatif de ces projets sur l'avifaune.

VII.2. Examen prima facie

1. L'article D.6, 8°, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, tel qu'applicable, prévoit ce qui suit :

« Au sens du présent Code, il faut entendre par :

[...]

8° étude d'incidences : l'étude scientifique réalisée par une personne agréée dont l'objet est d'identifier, décrire et évaluer de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, synergiques ou cumulatifs, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, d'un projet sur l'environnement, et de présenter et évaluer les mesures envisagées pour éviter, réduire les effets négatifs du projet sur l'environnement et, si possible, y remédier ».

L'article D.64 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, tel qu'applicable, dispose comme suit :

« Le permis et le refus de permis doivent être motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article 50 ».

Par ailleurs, 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, au sens de l'article 1^{er}, 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 être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de 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.

2. Les parties requérantes reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir appréhendé les effets cumulatifs, en particulier sur l'avifaune, du projet litigieux avec ceux des parcs éoliens existants ou autorisés aux alentours, en particulier le parc de 6 éoliennes autorisé le 9 novembre 2020 sur le territoire des communes de Hannut et de Wasseiges (ci-après parc « Elicio »), et de ne pas avoir adéquatement motivé sa décision à cet égard. Il transparaît de leur argumentation, laquelle prend appui notamment sur plusieurs avis du Pôle Environnement, qu'à leur estime, seule une planification spatiale des implantations de parcs éoliens soumise à évaluation stratégique environnementale permettrait d'appréhender, à une échelle appropriée, les effets cumulatifs de ce type d'infrastructures.

En l'espèce, le projet litigieux est soumis à étude d'incidences en application de l'article D.66, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement et de l'arrêté du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et des activités classées. Les effets cumulatifs sur l'environnement qu'il a avec d'autres parcs autorisés ou projetés situés aux alentours devaient être examinés, notamment en ce qui concerne l'impact sur l'avifaune. Aucune des dispositions visées au moyen ne requiert cependant que, préalablement à l'évaluation de ces effets, une planification spatiale soumise à évaluation des incidences ait été élaborée. On relèvera, à cet égard, que les regrets émis par différentes instances au regard de la multiplication de parcs éoliens à un endroit donné ne peuvent influencer la régularité de la décision que si les effets cumulatifs n'ont pas été examinés. Partant, et indépendamment de la question de l'opportunité de l'élaboration d'une telle planification, question sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer, un projet éolien envisagé à proximité d'autres projets du même type doit *a priori* être considéré comme admissible si ses effets cumulatifs avec les différents parcs situés à proximité ont été effectivement examinés et qu'ils ont été adéquatement pris en compte dans la décision octroyant le permis.

Le demandeur de permis a déposé un complément d'étude d'incidences daté du 31 janvier 2018 lequel comporte notamment une actualisation des impacts cumulatifs du projet de Boneffe avec les autres parcs et projets éoliens environnants.

Ce complément identifie 18 parcs existants, en construction, autorisés ou en projet dans un rayon de 15 kilomètres, à savoir sept parcs existants ou en construction, quatre parcs autorisés, un projet à l'instruction et six projets à l'étude, dont celui du parc « Elicio » comportant 10 éoliennes. Ce dernier est prévu dans une plaine agricole voisine à celle de Boneffe, la plaine de Merdorp, située à 4,2 km, soit à une distance inférieure à l'interdistance minimale recommandée par le cadre de

référence pour l'implantation d'éoliennes. Il s'agit du projet le plus proche de celui de Boneffe.

S'agissant des impacts cumulatifs sur le milieu biologique, l'auteur du complément d'étude d'incidences expose qu'au niveau de l'avifaune, l'impact cumulatif lié à la présence de plusieurs parcs éoliens au sein d'un territoire doit être analysé à trois niveaux :

- 1) l'empiètement sur une zone de substitution des espèces impactées par les autres parcs : il convient d'étudier si le projet examiné ne s'installe pas dans une zone de substitution des espèces impactées par les autres parcs, réduisant ainsi la possibilité pour celles-ci de trouver un site de nidification adéquat;
- 2) le risque de mortalité par collision : celui-ci peut augmenter avec la multiplication des éoliennes dans une même zone;
- 3) l'effet barrière : la multiplication des parcs éoliens peut rendre moins fluide le passage des migrateurs en augmentant cet effet barrière; celui-ci est également susceptible de perturber les déplacements locaux de certaines espèces (entre les zones de reproduction et les zones de nourrissage).

L'auteur du complément d'étude d'incidences expose également ce qui suit :

« L'impact cumulatif du projet de Boneffe avec les parcs éoliens existants, en construction, autorisés, en cours d'instruction et à l'étude est analysé ci-dessous. S'agissant des projets en cours d'étude dont l'introduction de leur demande de permis unique sera postérieure, leur éventuel impact cumulatif avec le projet étudié devra être analysé de manière plus détaillée dans leur étude d'incidences sur l'environnement respective ».

Il précise ensuite ce qui suit :

« Dans le cas du projet de Boneffe, l'impact cumulatif est principalement attendu pour les espèces d'oiseaux agraires, mais aussi pour la migration de certaines espèces d'oiseaux utilisant les grandes zones sans couvert végétal comme zone de halte migratoire. [...]

Les zones ouvertes totalement dédiées à l'agriculture, comme celles de Hesbaye, ne présentent pas d'intérêt biologique particulier dans la mesure où elles sont largement représentées dans cette région de Belgique. Cependant, si le nombre de plaines agricoles ouvertes sans éoliennes devient plus faible, la disponibilité en milieux de substitution à proximité des parcs actuels devient moindre. Les espèces des zones agraires ouvertes et sensibles à l'impact d'effarouchement seront petit à petit repoussées et les populations locales finiront par se concentrer dans les plaines dégagées de moins en moins nombreuses.

À ce jour, les espèces d'oiseaux inféodées aux zones ouvertes sont pour la plupart en régression dans toute la Wallonie, ce phénomène s'explique principalement par l'intensification de l'agriculture. Néanmoins, la construction d'éoliennes en

milieu agricole ajoute une pression supplémentaire à ces espèces déjà en difficulté ».

Concernant les parcs et projets de parcs éoliens implantés le long des axes autoroutiers, il expose qu'« il peut être considéré que les interdistances avec le projet de Boneffe sont suffisantes pour garantir le maintien de plaines ouvertes exemptes d'éoliennes et pouvant accueillir les espèces d'oiseaux sensibles (espèces agraires ou en halte migratoire) ».

S'agissant des parcs et projets de parcs éoliens situés dans la zone de Hesbaye moins urbanisée, il relève l'existence d'un seul parc éolien existant ou en cours de construction, à savoir le parc de Hannut (Villers-le-Peuplier) situé à 9,2 km à l'est du projet de Boneffe. Il considère que, par rapport à ce parc, si le projet de Boneffe est également mis en œuvre, l'espace disponible pour les espèces d'oiseaux agraires ou en halte migratoire sera moindre mais acceptable du fait de l'éloignement des deux parcs. Il relève cependant que d'autres projets éoliens sont actuellement soumis à étude d'incidences ou en cours d'instruction dans cette zone, dont le projet de parc « Elicio », et expose à cet égard ce qui suit :

« Si tous ces projets sont mis en œuvre, l'effet cumulatif sera préjudiciable pour les oiseaux des plaines agricoles. En effet, ces projets s'implantent dans des plaines agricoles encore d'un seul tenant et constituant de vastes espaces éloignés des perturbations liées aux routes et aux zones urbanisées et éloignées des forêts et lisières forestières, qui sont des éléments évités par les oiseaux des plaines agricoles sensibles aux perturbations.

Il existe dans le périmètre de 15 km autour du projet de Boneffe au moins 13 plaines agricoles d'un seul tenant (mais de tailles variables), dont 4 font l'objet d'un parc ou projet éolien (voir Figure 1). [...] Les deux plus grandes plaines agricoles rencontrées dans ce périmètre de 15 km font toutes deux l'objet de projets éoliens.

Par ailleurs, le DEMNA a dressé une carte des plaines agricoles les plus intéressantes en Wallonie, et les plaines de Boneffe nord et Boneffe sud en font partie. Notons que ces plaines sont reprises sur la carte des "zones d'intérêt ornithologique à niveau de priorité moyen" de la cartographie positive des zones favorables à l'implantation d'éoliennes (cartographie élaborée par Gembloux Agro-BioTech de l'Université de Liège, mais qui n'a pas été adoptée par le Gouvernement wallon). [...]

Ainsi, l'effet cumulatif de ces projets avec celui de Boneffe sera important pour les oiseaux agraires qui risquent de désertir certaines portions de ces plaines agricoles. En particulier, certaines espèces présentes en halte ou en migration telles que les grands groupes de Pluviers dorés (*Pluvialis apricaria*), qui est une espèce relativement farouche à différents types de perturbations, ou les grands groupes de Vanneaux huppés (*Vanellus vanellus*). L'effet d'effarouchement serait également plus important en période de nidification pour certaines espèces de passereaux. De même, les risques de collision seraient augmentés, en particulier pour des espèces comme l'Alouette des champs (*Alauda arvensis*) ou les Busards (*Circus* sp).

Par conséquent, compte tenu de la pression qu'engendrerait la construction du projet de Boneffe sur la faune des milieux agraires de la plaine de Boneffe, il

convient d'attirer l'attention de l'autorité compétente qu'il serait judicieux de préserver de toute implantation d'éoliennes le reste de la plaine de Boneffe nord (entre le projet de Boneffe et Jauche) et de préférence aussi la plaine de Boneffe sud (de Boneffe à Hemptinne) (cf. figure ci-dessus) ».

Les conclusions du complément d'étude d'incidences sont rédigées comme suit :

« En ce qui concerne les impacts cumulatifs du projet de Boneffe avec les autres parcs et projets éoliens environnants, aucun impact cumulatif problématique n'est attendu au niveau biologique ou paysager par rapport au parc en construction de Hannut (Villers-le-Peuplier). Par contre, si le projet en cours d'instruction de Hannut-Wasseiges d'EDF et les projets à l'étude de Hannut-Wasseiges d'Elicio, de Wasseiges (Meeffe) et de Hannut-Burdinne sont également mis en œuvre, l'effet cumulatif sera préjudiciable pour les oiseaux agraires en nidification ou ceux en halte migratoire ».

Postérieurement à la rédaction de ce complément d'étude d'incidences, le 23 août 2018, une demande de permis unique a été introduite concernant le parc « Elicio ». Ce projet a fait l'objet d'une étude des incidences sur l'environnement, complétée en novembre 2019. Le 9 novembre 2020, la partie adverse a autorisé, sur recours, six des dix éoliennes sollicitées et limite ainsi le nombre d'éoliennes notamment en raison de leur impact sur les oiseaux en migration.

L'acte attaqué, délivré le 10 février 2021, est motivé comme suit s'agissant des effets cumulatifs du projet litigieux :

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

Considérant que les compléments d'étude d'incidences ont pris en considération l'évolution de la situation des parcs éoliens dans un rayon de 15 km depuis 2010 (tableau 19, p.47).

Considérant que l'autorité compétente se rallie au complément d'étude d'incidences daté du 31 janvier 2018 et joint en annexe 2 à la présente ; que l'étude conclut que "les interdistances importantes entre ces parcs et le projet de Boneffe permettent en effet de garantir que les incidences paysagères locales de chaque parc éolien ne seront pas modifiées significativement par le projet de Boneffe" (p. 48);

Considérant que le même complément d'étude d'incidences de 2018 indique "qu'il serait judicieux de préserver de toute implantation d'éoliennes le reste de la plaine de Boneffe Nord (entre le projet de Boneffe et Jauche) et de préférence aussi la plaine de Boneffe Sud (de Boneffe à Hemptinne)" (p.15);

Considérant que, pour rappel, l'intégralité de l'analyse apportée par ce complément d'EIE fait partie intégrante de la motivation de la présente décision ».

S'agissant des effets cumulatifs des différents parcs sur l'avifaune, l'acte attaqué est motivé comme suit :

- « Considérant que le complément de CSD du 31 janvier 2018 a donc recensé l'ensemble des parcs éoliens existants ou en projet (ayant fait l'objet d'une réunion d'information préalable au public) dans un périmètre de 15 km autour du site;

Considérant qu'au niveau de l'avifaune, l'impact cumulatif lié à la présence de plusieurs parcs éoliens au sein d'un territoire est analysé à trois niveaux; qu'il s'agit de vérifier, dans un premier temps, si le projet étudié ne s'installe pas dans une zone de substitution des espèces impactées par d'autres parcs, réduisant ainsi la possibilité pour celles-ci de trouver un site de nidification adéquat; que dans un deuxième temps, il faut aborder le risque de mortalité par collision qui peut, bien entendu, augmenter avec la multiplication des éoliennes dans une même zone; qu'enfin, il faut analyser l'effet barrière sur les espèces migrateurs et sur les espèces locales (impact sur les passages des migrateurs et impact sur les déplacements locaux de certaines espèces);

[...]

Considérant que l'auteur de l'étude estime qu'il peut être considéré que les interdistances des autres parcs avec le projet de Boneffe sont suffisantes pour garantir le maintien de plaines ouvertes existantes d'éoliennes et pouvant accueillir les espèces d'oiseaux sensibles (espèces agraires ou en halte migratoire) ; qu'il faut cependant veiller à préserver ces plaines restantes (la plaine de Boneffe Nord, entre le projet de Boneffe et Jauche et la plaine de Boneffe Sud (de Boneffe à Hemptinne) de toute implantation éolienne;

Considérant [que] le regroupement de fait des zones de mesures de compensations des projets éoliens de Hannut et de Boneffe est de nature à créer une synergie permettant d'augmenter et de densifier les surfaces favorables aux espèces agricoles dans cette zone;

Considérant que le DNF dispose de données permettant de réaliser des cartes de plaines concernées par des mesures de compensation des projets éoliens ; que les mesures de compensation font partie des permis uniques délivrés pour les projets éoliens qui les imposent; que les zones concernées par les mesures de compensation d'un projet donné ne peuvent ainsi faire l'objet d'un projet éolien dans le futur sans tenir compte de ces mesures de compensation établies par des actes antérieurs; que, dans ce contexte, il ne sera pas possible d'autoriser un nouveau projet éolien dans les plaines concernées par des mesures de compensation d'un projet antérieur sans que l'impact de ce projet éolien sur les mesures de compensation ne soit analysé ».

L'acte attaqué est également motivé au regard de l'avis du DNF du 18 avril 2018 en ce que celui-ci prend en compte l'analyse des effets cumulés avec les autres parcs éoliens à proximité. Il est notamment rédigé comme suit :

- « Considérant que le DNF a également pris en compte l'analyse des effets cumulés avec les autres parcs éoliens à proximité; que les données ont également évolué depuis 2010;

Considérant que le DNF s'est particulièrement penché sur la question des plaines de substitution existantes à proximité; qu'il constate que dès lors que, d'une part, ces parcs existants ou potentiels sont situés à relativement bonne distance du

projet de Boneffe, préservant ainsi toute une série de plaines agricoles dont certaines font déjà l'objet de mesures de compensation à l'un ou l'autre projet éolien, ce qui devrait constituer un obstacle important à leur mobilisation au profit de l'énergie éolienne et, d'autre part, l'absence de toute mesures de compensation de projets éoliens favorables à l'avifaune agricole dans la plaine de Boneffe, contrairement à d'autres plaines proches ou éloignées comme celle de Burdinne (26 ha de mesures de compensation de projets éoliens en faveur des oiseaux de milieu agraires) ou dans la région de Walhain – Gembloux; qu'il ajoute l'absence totale de MAE au sein de la plaine de Boneffe (mis à part quelques tournières enherbées en périphérie ouest à proximité de boisements et d'habitations, soit dans une zone peu attractive pour les oiseaux de milieu steppiques comme les busards ou les pluviers), également contrairement à d'autres plaines voisines qui présentent plusieurs types de MAE favorables aux oiseaux agricoles;

Considérant que selon le DNF, si la plaine de Boneffe représente toujours un enjeu pour diverses espèces d'oiseaux de milieux agricoles, d'autres plaines voisines ont vu leur intérêt améliorer en raison de la mise en place de dizaines d'hectares de MAE et de mesures de compensation favorable à ces espèces contrairement à la plaine de Boneffe qui n'a fait l'objet de pratiquement aucune initiative à ce niveau;

Considérant qu'il a donc estimé que la plaine de Boneffe ne constitue pas une plaine de substitution pour d'autres projets éoliens et que d'autres plaines de substitution à celle de Boneffe existent à proximité ».

De même, il est motivé comme suit :

« Considérant que l'avis du DNF du 18 avril 2018 comporte les indications suivantes sur l'effet cumulé des parcs éoliens sur la migration des oiseaux :

“ Considérant par ailleurs que l'effet cumulé des parcs éoliens sur la migration des oiseaux, bien reconnu par de nombreux experts, n'en reste pas moins sujet à de nombreuses interrogations et continue à faire l'objet de nombreux travaux d'études : il n'est en effet pas possible actuellement de quantifier l'impact cumulé des parcs éoliens ni d'en connaître les conséquences sur les populations à long terme et les effets ne peuvent être compensés ni atténués puisqu'ils concernent des oiseaux en migration active; par ailleurs, l'effet cumulatif n'est pour l'instant pas pris en compte en raison des difficultés méthodologiques pour y parvenir et enfin, il serait inexact d'affirmer que l'effet de la multiplicité des parcs éoliens réside certainement dans l'augmentation du taux de collision car ce taux de collision (nombre de collisions par éolienne) n'est pas lié au nombre d'éoliennes environnantes mais surtout à la composition des biotopes proches des éoliennes”;

Considérant que cet extrait de l'avis du DNF est en relation avec “l'effet cumulé des parcs éoliens sur la migration des oiseaux”, mais pas en particulier avec l'effet du parc éolien en cause sur les haltes migratoires des espèces concernées; qu'il s'agit d'une considération d'ordre général mettant en évidence l'impossibilité actuelle de parvenir à une conclusion définitive en matière d'impact d'éoliennes sur les espèces d'oiseaux migrants; que la phrase “les effets ne peuvent être compensés ni atténués puisqu'ils concernent des oiseaux en migration active” s'attache à la description générale du phénomène migratoire et de l'incertitude actuelle dans laquelle le monde scientifique se trouve en relation avec cette question, mais ne concerne pas précisément le parc éolien en projet et ses conséquences sur les espèces en migration observées dans la plaine de Boneffe;

Considérant qu'il n'est pas de la compétence du DNF d'apporter, dans le cadre de l'examen de l'impact du parc éolien en projet, la démonstration que, d'une manière générale, le cumul des parcs éoliens dans la Région n'est pas susceptible de provoquer de conséquence sur le régime migratoire des espèces concernées;

Considérant qu'il convient également de souligner que le projet n'est pas localisé au sein d'une voie de passage migratoire préférentielle (cf. complément de 2015 page 26); que la plaine constitue certes une halte migratoire pour plusieurs espèces, mais "aucune voie de passage migratoire préférentielle n'a été mise en évidence";

Considérant qu'en tout état de cause, en l'espèce, l'impact est jugé non significatif pour toute espèce, y compris pour les pluviers et le Vanneau huppé; que le constat de l'impossibilité de compenser les impacts sur ces espèces en raison de leur présence dans la plaine en migration active ne mène pas nécessairement au refus du projet;

Considérant que l'avis du DNF du 18 avril 2018 confirme que les mesures de compensation ont été revues notamment pour favoriser l'ensemble des espèces typiques des milieux steppiques :

“ Considérant qu'en 2017, à l'initiative du demandeur, une révision des mesures de compensation initialement proposées a été réalisée en concertation avec le DNF et le DEMNA afin d'améliorer leur localisation et nature, dans l'idée de rendre l'impact du parc éolien non significatif vis-à-vis des oiseaux des plaines agricoles, en ce compris les espèces typiques des milieux steppiques (busards, pluviers, vanneaux huppés, ...)”;

Considérant que la préservation de l'éolien d'un certain nombre de plaines agricoles sort de la compétence du DNF et de l'autorité qui statue sur une demande de permis spécifique; que néanmoins, le complément d'étude d'incidences formule une recommandation claire à ce sujet :

“ Il serait judicieux de préserver de toute implantation d'éoliennes le reste de la plaine de Boneffe Nord (entre le projet de Boneffe et Jauche) et de préférence aussi la plaine de Boneffe Sud (de Boneffe à Hemptinne)” (p. 15) ».

Enfin, l'acte attaqué contient le motif suivant :

« Considérant que les futurs projets devront tenir compte des projets autorisés et existants au moment de leur évaluation des incidences; que cette évaluation devra, à son tour, vérifier si le site retenu est visé par des mesures de compensation ou s'il constitue une plaine de substitution pour des projets déjà exploités ».

3. Il résulte de ce qui précède que le complément d'étude d'incidences du 31 janvier 2018 examine, même succinctement, les effets cumulatifs sur l'avifaune du projet litigieux avec les projets de parcs alors à l'étude, dont le projet de parc « Elicio», et les qualifie, au terme de sa conclusion, de préjudiciables pour les oiseaux agraires en nidification ou ceux en halte migratoire. Néanmoins, lesdits projets étant alors toujours à l'étude et les demandes de permis unique les concernant n'ayant pas encore été introduites, l'auteur du complément précise que « leur éventuel impact cumulatif avec le projet étudié devra être analysé de manière plus détaillée dans leur étude d'incidences sur l'environnement respective ». Les

informations contenues dans ce complément d'étude d'incidences, pour autant qu'elles puissent être considérées comme complètes à la date de sa rédaction, ne l'étaient donc plus à la date de délivrance du permis litigieux, le projet de parc « Elicio » ayant entretemps été autorisé. Le fait que, comme le relève la partie adverse, l'avis du Pôle Environnement du 20 mars 2018 relatif au projet Boneffe considère que « l'étude d'incidences contient les éléments nécessaires à la prise de décision » ne vient pas modifier cette conclusion dès lors qu'à la date à laquelle cet avis a été émis, le projet de parc « Elicio » était toujours à l'étude.

Il convient donc d'examiner si d'autres éléments du dossier viennent combler cette lacune et si l'acte attaqué contient une motivation permettant de constater que ses auteurs ont eu connaissance et ont tenu compte des impacts cumulés sur l'avifaune du projet de parc litigieux avec ceux du parc « Elicio », tel qu'autorisé.

Dans un premier temps, la motivation de l'acte attaqué renvoie sur cette question au complément d'étude d'incidences 2018, qu'elle résume par ailleurs en n'en citant que partiellement la conclusion. En effet, en relevant que « l'auteur de l'étude estime qu'il peut être considéré que les interdistances des autres parcs avec le projet de Boneffe sont suffisantes pour garantir le maintien de plaines ouvertes existantes d'éoliennes et pouvant accueillir les espèces d'oiseaux sensibles (espèces agraires ou en halte migratoire) », elle ne reprend la conclusion du complément d'étude qu'en ce que celle-ci vise les parcs et projets de parcs éoliens implantés le long des axes autoroutiers et le parc de Hannut (Villers-le-Peuplier), en cours de construction. Elle ne vise donc pas les parcs toujours à l'étude à la date de rédaction du complément, dont le parc « Elicio ». Elle mentionne néanmoins, concernant ces derniers, la suggestion formulée dans le corps du complément d'étude, relative à la nécessité de veiller à préserver de toute implantation éolienne le reste de la plaine de Boneffe nord et de préférence aussi la plaine de Boneffe sud. Elle rappelle également, à plusieurs reprises, que l'intégralité de l'analyse apportée par ce complément d'étude fait partie intégrante de la motivation.

Par ailleurs, l'acte attaqué contient également le motif suivant, selon lequel « le regroupement de fait des zones de mesures de compensations des projets éoliens de Hannut et de Boneffe est de nature à créer une synergie permettant d'augmenter et de densifier les surfaces favorables aux espèces agricoles dans cette zone ». Si ce motif n'identifie pas clairement le ou les projets de Hannut dont il est question, il semble, *prima facie*, qu'il s'agisse des parcs « Elicio » et EDF Luminus. Ainsi, il peut s'en déduire que l'auteur de l'acte attaqué a pris en compte l'examen des impacts cumulatifs effectué à l'occasion de la délivrance du permis unique pour la construction et l'exploitation du parc « Elicio », le 9 novembre 2020, lequel se

fonde notamment sur l'étude d'incidences de novembre 2019 et sur deux avis du DNF.

En outre, l'auteur de l'acte attaqué a indiqué être attentif à la recommandation de l'auteur de l'étude d'incidences selon lequel « il serait judicieux de préserver de toute implantation d'éoliennes le reste de la plaine de Boneffe nord (entre le projet de Boneffe et Jauche) et de préférence aussi la plaine de Boneffe sud (de Boneffe à Hemptinne) », même s'il ne lui était pas possible de la traduire en une condition dès lors que celle-ci dépasserait le champ de la demande dont il est saisi.

À titre incident, il peut d'ailleurs être constaté que l'acte attaqué est également motivé à l'égard des impacts cumulatifs des deux parcs sur le paysage, laquelle prend en compte l'effet d'encerclement.

Par conséquent, *prima facie*, le moyen, en tant qu'il dénonce l'absence d'analyse dans l'acte attaqué des effets cumulatifs avec le parc « Elicio », n'est pas sérieux.

4. Les parties requérantes soutiennent également que l'acte attaqué est entaché d'une contradiction en ce qu'il soutient, d'une part, que la prise en compte des impacts cumulatifs des projets, au regard de l'avifaune, a été effectuée dans le complément d'étude d'incidences du 31 janvier 2018 et qu'il avalise, d'autre part, l'analyse du DNF selon laquelle il n'est pas possible actuellement de quantifier l'impact cumulé des parcs éoliens ni d'en connaître les conséquences sur l'avifaune et donc de prendre en compte cet impact.

Tout d'abord, l'extrait de l'avis du DNF cité par les parties requérantes concerne les difficultés d'évaluation de l'impact cumulatif des parcs éoliens sur la migration des oiseaux et non sur l'avifaune en général.

Ensuite, cet extrait doit être remis dans son contexte. Ainsi, l'avis précité est rédigé comme suit :

« Considérant que depuis l'étude des incidences de 2010 produite lors de l'instruction du premier projet éolien sur la plaine de Boneffe (12 éoliennes), une dizaine de parcs éoliens situés à une relative proximité de la plaine de Boneffe (< 15 km) ont vu le jour ou ont été autorisés, les plus proches étant situés à environ 9 km;

Considérant que, mis à part le parc d'Hannut-Wasseiges (situé [à] 4,2 km de la plaine de Boneffe), les six autres parcs éoliens qui sont actuellement à l'instruction ou à l'étude et qui sont situés dans un rayon de moins de 15 km de la plaine de Boneffe, sont distants de 7 à 12 km de cette même plaine;

Considérant dès lors que pratiquement tous ces parcs existants ou potentiels sont situés à relativement bonne distance du projet de Boneffe, préservant toute une série de plaines agricoles dont certaines font l'objet de mesures de compensation à l'un ou l'autre projet éolien, ce qui devrait constituer un obstacle important à leur mobilisation au profit de l'énergie éolienne;

Considérant par ailleurs que l'effet cumulé des parcs éoliens sur la migration des oiseaux, bien reconnu par de nombreux experts, n'en reste pas moins sujet à de nombreuses interrogations et continue à faire l'objet de nombreux travaux d'études : il n'est en effet pas possible actuellement de quantifier l'impact cumulé des parcs éoliens ni d'en connaître les conséquences sur les populations à long terme et les effets ne peuvent être compensés ni atténués puisqu'ils concernent des oiseaux en migration active; par ailleurs, l'effet cumulatif n'est pour l'instant pas pris en compte en raison des difficultés méthodologiques pour y parvenir et enfin, il serait inexact d'affirmer que l'effet de la multiplicité des parcs éoliens réside certainement dans l'augmentation du taux de collision car ce taux de collision (nombre de collisions par éolienne) n'est pas lié au nombre d'éoliennes environnantes mais surtout à la composition des biotopes proches des éoliennes;

Considérant qu'il semble logique que pour les projets voisins en cours d'étude (dont l'introduction de la demande de permis unique n'a donc pas encore été introduite), leur éventuel impact cumulatif avec le projet de Boneffe devra être analysé de manière plus détaillée dans le cadre de leur propre étude d'incidences sur l'environnement, en tenant compte des mesures de compensation ou des parcelles faisant l'objet de MAE (Méthodes Agri-Environnementales), certaines permettant déjà d'augmenter l'accueil de certains oiseaux agricoles potentiellement impactés par le projet de Boneffe ».

La contradiction telle que décrite dans la requête n'est, *prima facie*, pas établie dès lors qu'il apparaît que les effets cumulatifs du projet litigieux et des projets de Hannut sur les différentes espèces concernées, dont celles en migration, ont effectivement été examinés. De même, il ne peut pas être déduit de l'extrait cité de l'avis du DNF, auquel la partie adverse se réfère entre autres éléments, que cette dernière a reconnu ne pas pouvoir appréhender adéquatement l'impact cumulatif des projets de parcs éoliens sur l'avifaune en général.

5. Le premier moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

VIII. Second moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation « du principe de la hiérarchie des normes et de légalité, consacré notamment dans l'article 159 de la Constitution, des articles 2, 6 et 7 de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et de ses annexes II, III et IV, faites à Berne le 19 septembre 1979, approuvées par la loi du 20 avril 1989, des articles 1 à 3, 5 et 9 et de l'annexe I de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, des articles 1^{er}bis, 2 et 5, et des annexes II et XI de la loi du

12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles D.1, D.2, D.3, D.6, D.29-1, § 4, b, 1^{er}, D.50, D.64, D.66, D.67 et D.74 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, de la violation des articles 1^{er}, 2, 46, 56, 90, 93, 95 et 97 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la violation des articles 86, § 1^{er}, 123, al. 1^{er} et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué motive fondamentalement sa décision par référence aux avis du DNF du 18 avril 2018 et du 26 octobre 2020, et au complément d'étude d'incidences du 31 janvier 2018.

1. Dans une première branche, elles estiment que l'avis du DNF du 18 avril 2018 constitue un revirement d'attitude et n'est pas adéquatement justifié et que celui du 26 octobre 2020 ne comporte aucune information complémentaire objective et nouvelle par rapport aux avis défavorables antérieurs de ce département.

Elles affirment que l'impact du projet sur l'avifaune est un motif déterminant de l'admissibilité du projet d'implantation d'un parc éolien dans la plaine de Boneffe et citent à cet égard les arrêts n° 240.424 du 15 janvier 2018 et n° 247.285 du 11 mars 2020. Elles exposent que cette analyse se fonde en particulier sur les avis émis par le DNF jusqu'en 2017 mais que le 18 avril 2018, le DNF a émis un nouvel avis, favorable conditionnel, et ce pour la première fois, suite à son courrier du 2 juin 2017.

Elles soulignent que la motivation de l'acte attaqué, en ce qui concerne l'impact sur l'avifaune, est essentiellement une motivation par référence et que, dès lors, si cet avis du DNF est irrégulier, les motifs et la motivation de l'acte attaqué sont eux-mêmes irréguliers et doivent être censurés.

Elles constatent qu'alors que le DNF a toujours estimé que les impacts sur l'avifaune étaient significatifs et non compensables et que les mesures de compensation proposées étaient dès lors inadéquates, il les juge désormais comme « non significatifs » dans ses avis du 18 avril 2018 et 26 octobre 2020, que la partie adverse « s'approprie » ou auquel elle « se rallie ».

Elles allèguent que, dans le cadre d'un moyen fondé sur l'existence d'un revirement d'attitude non justifié, elles peuvent se limiter à mettre en évidence que

le changement d'appréciation du DNF n'est pas justifié sur la base d'éléments objectifs et se fondent sur les éléments suivants :

- l'absence de nouvelles investigations, aucun nouveau relevé complémentaire, en matière d'observations des oiseaux emblématiques de la Plaine de Boneffe, n'ayant été réalisé par l'auteur du complément de l'étude d'incidences depuis 2014;
- les motifs invoqués dans l'avis du 18 avril 2018 ne sont pas pertinents;
- l'inadéquation des mesures de compensation retenues, lesquelles sont celles qui
- le caractère inapproprié de l'avis du 26 octobre 2020 qui n'apporte pas d'information objective nouvelle et ne justifie pas le revirement d'attitude du DNF.

Elles soutiennent qu'en se référant exclusivement à l'avis du DNF du 18 avril 2018, lequel est inadéquat, la motivation de l'acte attaqué l'est également.

2. Dans une deuxième branche, elles relèvent que plusieurs espèces observées sur la plaine de Boneffe figurent à l'annexe I de la directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages, à l'annexe II ou III de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979, à la liste rouge 2010, ou sont inscrites sur la liste rouge 2010 de Wallonie comme espèce en danger d'extinction et citent le busard cendré, le pluvier guignard et le pluvier doré, le bruant proyer et le vanneau huppé. Elles indiquent que toutes ces espèces « Natura 2000 » font l'objet d'une protection particulière qui impose l'interdiction de les perturber, en vertu de l'article 2 de la loi sur la conservation de la nature.

Elles soutiennent que, dès lors qu'il résulte de la première branche du moyen que le DNF, et à sa suite la partie adverse, ne justifie pas suffisamment et adéquatement la nouvelle appréciation au regard des analyses précédentes quant à l'atteinte à l'avifaune et à l'efficacité des mesures de compensation imposées et qu'en outre, le DNF, dans son avis du 18 avril 2018, reconnaît que les effets ne peuvent être compensés ni atténués lorsqu'ils concernent des oiseaux en migration active, tels que le vanneau huppé ou le pluvier, élément également souligné par le Pôle environnement, les actes et travaux autorisés par le projet litigieux méconnaissent le prescrit et l'objectif de l'article 6 de la Convention de Berne du 19 septembre 1979, de l'article 5 de la directive 2009/147/CE et de l'article 2 de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 dans la mesure où il n'est pas établi à suffisance de droit que certaines atteintes à l'avifaune seront compensables.

Elles estiment que le grief est fondé indépendamment de la problématique de l'indépendance des polices administratives.

Elles affirment que ces dispositions sont bien invocables dans le cas de la délivrance d'un permis unique ayant un impact sur l'avifaune.

Elles relèvent encore que la méconnaissance de ces dispositions a été mise en évidence par la seconde requérante dans ses courriers des 23 novembre 2010 et 7 septembre 2015 et par le Pôle Environnement dans son avis du 19 mars 2018. Elle sont d'avis que l'acte attaqué ne répond pas à ces observations.

3. Dans une troisième branche, s'agissant de la configuration géométrique du parc, elles reprochent à l'acte attaqué de ne pas exposer, en réponse à la réclamation du collectif citoyen « Plaine de vie » et au regard de l'étude d'incidences, en quoi une telle configuration est acceptable au regard de l'axe de migration de la plaine de Boneffe. Elles estiment que la motivation relative à l'impact visuel des éoliennes ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité est passée outre à cette observation particulière. Elles en déduisent que la motivation est inadéquate et que le principe d'utilité de l'enquête publique n'a pas été respecté.

Elles reprochent encore à l'acte attaqué de ne pas répondre à l'observation du Pôle Environnement dénonçant l'absence d'évaluation de l'efficacité des mesures de compensation mises en place pour l'avifaune dans les parcs éoliens en exploitation en Région wallonne. Elles reprochent également à l'acte attaqué de ne pas répondre adéquatement à la demande effectuée par Natagora de désigner, à l'échelle de la Région wallonne, un certain nombre de plaines considérées comme représentatives pour cette avifaune spécialisée que sont les pluviers et les vanneaux, qui devront dès lors être épargnées par l'éolien et conserver leur caractère d'exploitation agricole en milieu ouvert afin de garantir le maintien de ces populations d'oiseaux.

VIII.2. Examen prima facie

Sur la première branche du moyen

1. Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis ou d'une décision de refus doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se

succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction. Un éventuel revirement d'attitude non justifié ne peut être critiqué que dans le chef d'une même autorité administrative.

2. En l'espèce, cependant, le revirement d'attitude allégué n'émane pas de l'auteur de l'acte attaqué mais d'une instance d'avis. L'autorité qui délivre le permis unique a, quant à elle, déjà considéré dans sa décision précédente que l'impact du projet sur l'avifaune présente dans la plaine de Boneffe n'était pas significatif et que les mesures compensatoires proposées permettaient d'autoriser les éoliennes. Seul le DNF s'est écarté de ses précédents avis émis sur le projet, s'agissant notamment du caractère significatif et non compensable de l'impact du parc éolien sur l'avifaune steppique présente sur les lieux, menacée et protégée à l'échelon régional et européen.

Il convient de rappeler que le DNF est une instance d'avis spécialisée chargée d'éclairer l'autorité administrative sur les aspects techniques du projet qui relèvent de sa compétence. Il peut, dans le cadre de cette compétence, procéder à un nouvel examen des éléments de la demande et émettre une appréciation différente de celle-ci si l'évolution de certains aspects l'y amènent. En sa qualité de juge administratif, il n'appartient pas au Conseil d'État de juger du bien-fondé technique d'un tel avis, tout comme il ne lui appartient pas de substituer son appréciation au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Tout au plus, en l'espèce, le Conseil d'État peut-il examiner si l'instance spécialisée a bien indiqué les motifs sur lesquels elle base sa nouvelle évaluation de l'impact du projet sur l'avifaune et si, à défaut, l'autorité administrative a pu fonder son appréciation selon laquelle l'impact du projet litigieux sur toutes les espèces concernées peut être considéré comme non significatif sur d'autres motifs.

3. En tout état de cause, s'il résulte de l'acte attaqué que les avis favorables conditionnels émis par le DNF le 19 avril 2018 et le 26 octobre 2020 constituent des éléments importants de la motivation, dès lors que son auteur s'y réfère entièrement, ils ne sont cependant pas les seuls motifs que l'autorité de recours consacre à l'examen des impacts du projet sur la faune, en ce compris l'avifaune, laquelle s'étend de la page 235 à la page 263. L'auteur de l'acte attaqué se réfère également aux éléments de l'étude d'incidences et à son complément du 31 janvier 2018, avant d'examiner les différents éléments avancés par le DNF pour expliquer sa nouvelle évaluation de l'impact sur l'avifaune, d'estimer qu'ils sont suffisants et adéquats, et de les faire siens.

4. Dans une lettre adressée le 2 juin 2017 au demandeur de permis, citée dans l'acte attaqué, le DNF s'est exprimé comme suit :

« En réponse à votre demande du 26 mai 2017, reçue par mail, j'ai l'honneur de vous faire part de l'avis du DNF/DEMNA sur le nouveau réseau de mesures proposées pour compenser l'impact du parc éolien sur les oiseaux des plaines agricoles.

Le nouveau réseau de parcelles est constitué de 19 parcelles totalisant 29,48 hectares en lieu et place des 41 hectares initialement proposés. Il est le fruit d'une réflexion qui a été menée entre le DNF, le DEMNA, ENECO et Faune & Biotope. La nature des mesures compensatoires ne sera pas modifiée par rapport aux conditions du permis initial. Elle est constituée de mesures de type couvert nourricier et de type couvert enherbé. L'agencement des deux types de mesures sera par contre modifié.

La modification de ces mesures reprises en condition particulière d'exploitation se justifie sur base des éléments suivants.

Le réseau initial de mesures compensatoires proposé est à considérer comme inefficace pour au minimum 17 parcelles totalisant 12.87 ha. Ces parcelles sont en effet trop proches de zones urbanisées ou du réseau routier, voire des éoliennes en projet, pour attirer les oiseaux. Elles ne sont pas localisées au cœur des plaines agricoles comme cela a été conseillé.

La modification du réseau de mesures compensatoires vise à proposer un réseau de mesures alternatif d'une surface totale inférieure mais dont l'efficacité relative vis-à-vis de l'objectif recherché est largement supérieure en raison de leur localisation qui assurera un attrait beaucoup plus important pour les oiseaux des plaines agricoles potentiellement impactés par le projet et qui font justement l'objet des mesures de compensation visées. À quoi bon prévoir des mesures de compensation en quantité si elles risquent tout simplement de peu ou pas vraiment servir...

Le nouveau réseau de mesures proposé permettra d'améliorer l'efficacité de la compensation de manière à rendre l'impact du parc éolien non significatif vis-à-vis des espèces d'oiseaux des plaines agricoles.

La modification de la condition particulière d'exploitation aura un impact positif sur l'environnement puisqu'elle vise à proposer un nouveau réseau de mesures compensatoires dont l'effet positif sur les oiseaux des plaines agricoles est largement supérieur à celui du réseau initialement prévu. En effet, du réseau initial n'ont été conservées que les parcelles considérées comme efficaces par rapport à l'objectif visé. Certaines parcelles favorables furent ajoutées et l'agencement au sein de ce réseau des différents couverts nourriciers et enherbés a été revu. Des arbres isolés ont également été ajoutés. Ces différentes modifications confèrent au nouveau réseau de mesures une plus forte efficacité vis-à-vis des objectifs fixés et cela malgré une surface globale réduite.

Pour le surplus, il conviendrait à l'avenir de s'assurer qu'aucune nouvelle éolienne ne viendra s'implanter à proximité (moins de 500 m) de ces 29,48 ha de mesures de compensation puisque dans ce cas, on risquerait à nouveau de réduire significativement l'attrait de ces surfaces de compensation ».

L'avis favorable du 18 avril 2018, auquel se réfère l'auteur de l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Le complément d'informations à l'étude d'incidences sur l'environnement produit par l'auteur de projet tente de répondre aux griefs mis en évidence dans le dernier arrêt du Conseil d'État et porte sur les trois points suivants :
[...]

Le présent avis entend se positionner par rapport à tous ces points de même qu'à certains arguments repris dans l'arrêt du Conseil d'État.

Considérant que depuis l'étude des incidences de 2010 produite lors de l'instruction du premier projet éolien sur la plaine de Boneffe (12 éoliennes), une

dizaine de parcs éoliens situés à une relative proximité de la plaine de Boneffe (< 15 km) ont vu le jour ou ont été autorisés, les plus proches étant situés à environ 9 km;

Considérant que mis à part le parc d'Hannut-Wasseiges (situé [à] 4,2 km de la plaine de Boneffe), les six autres parcs éoliens qui sont actuellement à l'instruction ou à l'étude et qui sont situés dans un rayon de moins de 15 km de la plaine de Boneffe, sont distants de 7 à 12 km de cette même plaine;

Considérant dès lors que pratiquement tous ces parcs existants ou potentiels sont situés à relativement bonne distance du projet de Boneffe, préservant toute une série de plaines agricoles dont certaines font l'objet de mesures de compensation à l'un ou l'autre projet éolien, ce qui devrait constituer un obstacle important à leur mobilisation au profit de l'énergie éolienne;

Considérant par ailleurs que l'effet cumulé des parcs éoliens sur la migration des oiseaux, bien reconnu par de nombreux experts, n'en reste pas moins sujet à de nombreuses interrogations et continue à faire l'objet de nombreux travaux d'études : il n'est en effet pas possible actuellement de quantifier l'impact cumulé des parcs éoliens ni d'en connaître les conséquences sur les populations à long terme et les effets ne peuvent être compensés ni atténués puisqu'ils concernent des oiseaux en migration active ; par ailleurs, l'effet cumulatif n'est pour l'instant pas pris en compte en raison des difficultés méthodologiques pour y parvenir et enfin, il serait inexact d'affirmer que l'effet de la multiplicité des parcs éoliens réside certainement dans l'augmentation du taux de collision car ce taux de collision (nombre de collisions par éolienne) n'est pas lié au nombre d'éoliennes environnantes mais surtout à la composition des biotopes proches des éoliennes;

Considérant qu'il semble logique que pour les projets voisins en cours d'étude (dont l'introduction de la demande de permis unique n'a donc pas encore été introduite), leur éventuel impact cumulatif avec le projet de Boneffe devra être analysé de manière plus détaillée dans le cadre de leur propre étude d'incidences sur l'environnement, en tenant compte des mesures de compensation ou des parcelles faisant l'objet de MAE (Méthodes Agri-Environnementales), certaines permettant déjà d'augmenter l'accueil de certains oiseaux agricoles potentiellement impactés par le projet de Boneffe;

Considérant l'absence totale de mesures de compensation (de projets éoliens) favorables à l'avifaune agricole dans la plaine de Boneffe, contrairement à d'autres plaines proches ou éloignées comme celle de Burdinne (26 ha de mesures de compensation de projets éoliens en faveur des oiseaux des milieux agraires) ou dans la région de Walhain-Gembloux;

Considérant également l'absence quasi totale de MAE au sein de la plaine de Boneffe (mis à part quelques tournières enherbées en périphérie ouest à proximité de boisements et d'habitations, soit dans une zone peu attractive pour les oiseaux de milieux steppiques comme les busards ou les pluviers), contrairement à d'autres plaines voisines qui présentent plusieurs types de MAE favorables aux oiseaux agricoles;

Considérant que la reproduction des busards, en particulier du Busard cendré, s'avère régulièrement assez erratique voire même "aléatoire" et dépend parfois de facteurs qui échappent à toute explication rationnelle (cas de plusieurs plaines mystérieusement abandonnées au niveau de la reproduction comme la plaine de Viscourt à Walcourt où le Busard cendré a pourtant niché avec succès plusieurs années de suite jusqu'en 2012-2013 ou certaines plaines de Jamagne où l'espèce a parfois niché une seule année, ...);

Considérant que si l'absence apparente de nidification des busards dans la plaine de Boneffe depuis plusieurs années peut certainement s'expliquer par la relative baisse de la pression d'observations depuis 2011-2012, il n'en reste pas moins que cette situation peut également être due au moins en partie au caractère erratique de la reproduction de ces espèces et à d'éventuels changements de facteurs environnementaux (nature et rotation des cultures, augmentation de certains dérangements, réduction des proies dans cette plaine de culture intensive, attractivité accrue d'autres plaines ou régions faisant l'objet de mesures de compensations et/ou MAE, etc);

Considérant que selon de nombreux observateurs, il y eut un effet “Boneffe” vers 2009-2010 (lié au projet de développement éolien sur la plaine et à la (re)découverte assez récente à l’époque d’espèces emblématiques d’oiseaux), lequel a multiplié les recherches d’espèces comme les busards et pluviers dans la région, espèces qui, depuis lors, ont été observées en bien d’autres plaines non réellement prospectées auparavant, ce qui nuancerait quelque peu le caractère unique de la plaine de Boneffe comme mis en avant à l’époque;

Considérant par ailleurs que les busards cendrés et Saint-Martin font actuellement l’objet d’un plan d’action spécifique (action C14 : monitoring biologique pour l’implémentation concrète des plans d’action en faveur du Busard cendré et du Busard Saint-Martin en Wallonie) dans le cadre du projet Life intégré BNIP en cours, lequel prévoit la mise en œuvre de 500 ha de mesures favorables à ces deux espèces essentiellement dans le Hainaut;

Considérant en effet que selon le premier rapport 2016-2017 de ce monitoring en cours, aucune tentative de nidification n’a été observée dans la région de Boneffe, ce rapport concluant que “Les deux premières années d’application de l’action C14 ont permis de déployer le temps de terrain suffisant pour pouvoir suivre les nidifications de busard, au moins dans la zone principale (Hainaut occidental et ouest de l’Entre-Sambre-et-Meuse)”, ce qui atteste que la ‘zone noyau’ de ces tentatives de reproduction ne se trouve pas actuellement dans la région de Boneffe dont la plaine représenterait désormais un enjeu tout relatif par rapport au passé;

Considérant qu’en outre, selon ce même rapport 2016-2017, les observations de reproductions réussies (3 reproductions réussies pour le Busard Saint-Martin en 2017) ou en échec (deux tentatives qui ont échoué pour le Busard cendré en 2016 et une en 2017 de même qu’une autre pour le Busard Saint-Martin en 2016) ou même les observations de territoires d’activité intense sans nid trouvé (soit une quinzaine de territoires pour les deux espèces en 2016 et 2017) ont toutes été réalisées dans le Hainaut occidental et à l’ouest de l’Entre-Sambre-et-Meuse, soit à relativement grande distance de la région de Boneffe;

Considérant que d’autres espèces emblématiques mais moins sensibles à l’éolien comme le Traquet motteux, le Traquet tavier, le Hibou des marais et autres espèces de rapaces présentes dans la plaine de Boneffe sont également régulièrement observées dans la plupart des plaines voisines;

Considérant que selon les données disponibles de l’administration, aucune espèce de chiroptère n’a été contactée au sein de la plaine de Boneffe, contrairement à d’autres zones agricoles proches qui renferment parfois plus d’une douzaine de taxons en raison de la présence de sites périphériques favorables aux chauves-souris;

Considérant que si la plaine de Boneffe représente toujours un enjeu pour diverses espèces d’oiseaux des milieux agricoles, d’autres plaines voisines ont vu leur intérêt amélioré en raison de la mise en place de dizaines d’ha de MAE et de mesures de compensation favorables à ces espèces, contrairement à la plaine de Boneffe qui n’a étonnamment fait l’objet de pratiquement aucune initiative à ce niveau, ce qui pourrait éventuellement expliquer parmi d’autres facteurs (voir supra) une relative baisse d’observation de ces espèces au profit d’autres plaines;

Considérant qu’il n’est pas exclu que certains aménagements futurs au sein de la plaine de Boneffe, lesquels ne sont parfois soumis à aucune autorisation ou permis (mesures agroforestières diverses, plantations de hautes-tiges en alignement, boisement, etc), affectent le caractère steppique de la plaine avec impact potentiel sur les espèces dépendant de ce type de milieu;

Considérant par ailleurs que le strict maintien du caractère steppique de la plaine de Boneffe en fonction de quelques taxons emblématiques essentiellement migrateurs consisterait également à maintenir une situation peu favorable à toute une série d’espèces indigènes parfois en mauvais état de conservation (avifaune agricole -Bergeronnette printanière, Perdrix grise, ...-, mammifères divers -chiroptères, petits rongeurs, ...-, entomofaune, ...), lesquelles profiteraient largement d’aménagements classiques comme la plantation de haies, d’arbres isolés et alignements, vergers, etc.;

Considérant qu'il est raisonnable de penser qu'en cas de projet éolien sur la plaine de Boneffe, les plaines voisines faisant l'objet de mesures favorables pour les oiseaux des plaines agricoles et présentant des données intéressantes à ce sujet pourront être préservées de l'éolien au vu des nombreux arguments qui pourraient être avancés : impact potentiel sur les espèces observées, mise à mal des mesures de compensation (antérieures) d'autres projets éoliens, effet cumulatif et proximité avec d'autres parcs éoliens, ...;

Considérant que ce projet de neuf éoliennes (au lieu de douze initialement) préserve partiellement le nord de la plaine de Boneffe qui, si elle constitue actuellement un certain accueil pour les espèces impactées par le projet prévu plus au sud, ferait l'objet, dans le cadre de ce dossier, d'une quinzaine d'ha de mesures de compensation favorables à ces espèces, ce qui devrait certainement augmenter son potentiel d'accueil à terme;

Considérant que lors de la première introduction du dossier dans les années 2010-2011, les impacts d'un parc éolien sur Boneffe avaient été estimés comme non compensables pour le Busard cendré, notamment en raison de la très faible reproduction de cette espèce en Région wallonne -un à deux couples au total- et du risque significatif de désertion définitive de cette région de Hesbaye en cas d'effarouchement pendant la phase de chantier vu l'absence de populations sources proches;

Considérant que plusieurs études scientifiques menées dans divers pays ont apporté de nombreuses nuances aux impacts des projets éoliens sur les busards et pluviers (cohabitation des busards cendrés avec des parcs éoliens en Espagne, installation de nids de busards Saint-Martin à l'intérieur d'un parc éolien en France avec actions de chasse à moins de 20 m des éoliennes, nids de busard cendrés à moins de 200 m des éoliennes en Hérault (France), relative accoutumance des pluviers aux parcs éoliens avec peu de collisions, ...) et qu'il n'y a scientifiquement pas de raison objective que ces impacts nuancés (potentiels) soient absents à Boneffe;

Considérant que, vu le manque d'aménagements favorables aux oiseaux des milieux agraires (dont les busards) au sein de la plaine de Boneffe, vu l'absence totale de tentative de reproduction en 2016 et 2017 dans cette région de Hesbaye, vu l'amélioration de l'accueil de ces espèces dans certaines plaines agricoles voisines ou pas (plaine de Burdinne), vu la présence de la zone principale pour les busards cendrés et Saint-Martin dans le Hainaut et vu les résultats de certaines études qui nuancent les impacts des éoliennes sur les Busards et Pluviers, principales espèces potentiellement impactées à Boneffe, on peut estimer que le caractère considéré initialement comme non compensable du projet éolien sur Boneffe n'est plus aussi probant;

Considérant qu'en 2017, à l'initiative du demandeur, une révision des mesures de compensation initialement proposées a été réalisée en concertation avec le DNF et le DEMNA afin d'améliorer leur localisation et nature, dans l'idée de rendre l'impact du parc éolien non significatif vis-à-vis des oiseaux des plaines agricoles, en ce compris les espèces typiques des milieux steppiques (busards, pluviers, vanneaux huppés, ...);

Considérant que ces dernières mesures de compensation totalisant 29,48 ha peuvent être considérées comme permettant de réduire l'impact du projet à un niveau satisfaisant et non significatif, surtout au regard de l'évolution d'autres paramètres mentionnés plus haut;

Considérant que toutes ces mesures ont fait l'objet de contrats signés avec les gestionnaires des parcelles concernées et peuvent dès lors être considérées comme exécutoires;

Considérant qu'il convient cependant que ces mesures de compensation soient totalement effectives avant le démarrage du chantier;

Considérant que contrairement à d'autres infrastructures (voiries, lignes haute tension, ...), tout projet éolien peut être considéré comme étant non complètement irréversible (durée de permis de 20 à 30 ans), ce qui permet le cas échéant de ne plus autoriser de nouvelles machines après la première génération d'éoliennes autorisées pour tenir compte de l'évolution de certains enjeux

notamment biologiques (évolution de l'état de conservation de certaines espèces, etc);

Considérant que certains impacts ponctuels du projet, notamment liés au chantier de construction, peuvent être largement atténués en prévoyant ce même chantier hors période sensible pour l'avifaune potentiellement impactée;

Considérant par ailleurs que toutes les éoliennes du projet sont prévues à proximité immédiate de voiries agricoles existantes (chemins de remembrement bétonnés et fréquentés par la circulation routière) et ne requièrent pas l'ouverture de nouvelles voies au sein de la plaine agricole, ce qui ne devrait dès lors pas entraîner de perte de quiétude de la zone par rapport à la situation existante, notamment pour certaines espèces sensibles comme les busards;

Considérant dès lors que cette perte de quiétude entraînant parfois un impact déterminant sur les espèces sensibles fréquentant les grands espaces agricoles (désertion de la zone, abandon de nids, etc) peut être considéré comme pratiquement nul dans le cadre de ce projet, les voiries bétonnées concernées étant déjà très largement fréquentées par de nombreux navetteurs dissuadant toute velléité de reproduction proche;

[...]

Considérant que si ce projet est susceptible d'impact en matière de conservation de la nature, notamment pour diverses espèces des milieux agricoles, certains éléments nouveaux (comme le questionnement légitime sur l'attractivité de la plaine de Boneffe, l'existence d'une zone principale pour les busards dans le Hainaut, l'accueil amélioré pour les espèces potentiellement impactées dans d'autres plaines voisines de Boneffe) ou certaines observations et études (comportement erratique des reproductions de busards, accoutumance/évitement des éoliennes pour certaines espèces comme les pluviers, ...) nuancent cet impact potentiel, lequel peut être ramené à un niveau acceptable par l'intermédiaire de mesures de compensation désormais bien localisées, performantes, exécutoires et qui doivent être effectives avant le démarrage du chantier ».

Il résulte de cet avis que l'instance spécialisée, si elle estime toujours que le projet est susceptible d'impact en matière de conservation de la nature, notamment pour diverses espèces des milieux agricoles, relativise néanmoins cet impact. Elle met l'accent sur les éléments suivants, qu'elle qualifie de nouveaux :

- le questionnement légitime sur l'attractivité de la plaine de Boneffe, résultant notamment du manque d'aménagements favorables aux oiseaux des milieux agraires (dont les busards) au sein de la plaine;
- l'existence d'une zone principale pour les busards dans le Hainaut;
- l'accueil amélioré pour les espèces potentiellement impactées dans d'autres plaines agricoles, voisines ou pas, de Boneffe (plaine de Burdinne).

Elle invoque également certaines observations et études (comportement erratique des reproductions de busards, accoutumance ou évitement des éoliennes pour certaines espèces comme les pluviers, ...). Elle estime enfin que cet impact qu'elle qualifie désormais de potentiel peut être ramené à un niveau acceptable par l'intermédiaire des mesures de compensation proposées, lesquelles ont été modifiées depuis 2015.

5. Les parties requérantes critiquent point par point les éléments pris en considération par le DNF et contestent leur caractère nouveau, ainsi que leur pertinence, et l'adéquation des mesures compensatoires proposées.

S'agissant du questionnement sur l'attractivité de la plaine de Boneffe, l'instance d'avis ne remet pas en question ses qualités intrinsèques qui sont attractives pour un certain nombre d'espèces d'oiseaux rares ou vulnérables. Cependant, elle la relativise en constatant que d'autres plaines voisines présentent plusieurs types de méthodes agro-environnementales (MAE) favorables aux oiseaux agricoles, que la reproduction des busards « s'avère régulièrement assez erratique voire même "aléatoire" et dépend parfois de facteurs qui échappent à toute explication rationnelle », que les busards et les pluviers ont depuis été également observés dans d'autres plaines « non réellement prospectées auparavant », et que les busards cendrés et Saint-Martin font l'objet d'un plan d'action spécifique réalisé dans le Hainaut et l'entre-Sambre-et-Meuse. Elle estime également que le strict maintien du caractère steppique de la plaine de Boneffe consisterait à maintenir une situation peu favorable à d'autres espèces indigènes parfois en mauvais état de conservation.

L'existence même de ces différents éléments n'est pas contestée par les parties requérantes, lesquelles considèrent en revanche qu'ils ne peuvent suffire à fonder le changement d'appréciation du DNF dès lors qu'ils ne sont pas nouveaux et que l'instance spécialisée en avait déjà connaissance lorsqu'elle a émis ses avis défavorables antérieurs. Or, si ces éléments ne peuvent être qualifiés de nouveaux pour cette raison, en revanche, ils peuvent être pris en considération par le département dans le cadre d'un nouvel examen de l'évaluation des risques encourus par les espèces observées sur le site de la plaine de Boneffe, du fait de l'installation des éoliennes en projet.

Il en est de même des observations et études évoquées par le DNF, lesquelles, si elles ne sont pas nouvelles, ont pu être prises en considération pour conforter son nouvel examen des éléments du dossier et sa perception des risques encourus par les différentes espèces d'oiseaux présentes.

Enfin, et plus fondamentalement, les mesures de compensation proposées à l'appui du projet, lesquelles sont de nature, à l'estime du DNF, à ramener l'impact du projet à un niveau acceptable, diffèrent effectivement des mesures précédemment proposées du fait de la superficie concernée, de la localisation de certaines d'entre elles et de leur agencement et cahier des charges. Ainsi, notamment, l'ensemble des mesures identifiées comme étant situées en zone périphérique dans le complément d'étude d'incidences 2015 ont été supprimées.

Dans sa lettre du 2 juin 2017, le DNF précise ce qui suit :

- « Le nouveau réseau de mesures proposé permettra d'améliorer l'efficacité de la compensation de manière à rendre l'impact du parc éolien non significatif vis-à-vis des espèces d'oiseaux des plaines agricoles.
La modification de la condition particulière d'exploitation aura un impact positif sur l'environnement puisqu'elle vise à proposer un nouveau réseau de mesures compensatoires dont l'effet positif sur les oiseaux des plaines agricoles est largement supérieur à celui du réseau initialement prévu. En effet, du réseau initial n'ont été conservées que les parcelles considérées comme efficaces par rapport à l'objectif visé. Certaines parcelles favorables furent ajoutées et l'agencement au sein de ce réseau des différents couverts nourriciers et enherbés a été revu. Des arbres isolés ont également été ajoutés. Ces différentes modifications confèrent au nouveau réseau de mesures une plus forte efficacité vis-à-vis des objectifs fixés et cela malgré une surface globale réduite ».

Dans son avis favorable du 18 avril 2018, il fait valoir ce qui suit :

- « Considérant qu'en 2017, à l'initiative du demandeur, une révision des mesures de compensation initialement proposées a été réalisée en concertation avec le DNF et le DEMNA afin d'améliorer leur localisation et nature, dans l'idée de rendre l'impact du parc éolien non significatif vis-à-vis des oiseaux des plaines agricoles, en ce compris les espèces typiques des milieux steppiques (busards, pluviers, vanneaux huppés, ...);
Considérant que ces dernières mesures de compensation totalisant 29,48 ha peuvent être considérées comme permettant de réduire l'impact du projet à un niveau satisfaisant et non significatif, surtout au regard de l'évolution d'autres paramètres mentionnés plus haut;
Considérant que toutes ces mesures ont fait l'objet de contrats signés avec les gestionnaires des parcelles concernées et peuvent dès lors être considérées comme exécutoires;
Considérant qu'il convient cependant que ces mesures de compensation soient totalement effectives avant le démarrage du chantier ».

L'auteur de l'acte attaqué indique encore que, dans un avis du 26 octobre 2020, le DNF énumère un certain nombre d'éléments qui étayent son changement d'avis comme suit :

- « - l'existence d'une zone noyau beaucoup plus importante pour les busards dans
- l'accueil amélioré pour les espèces potentiellement impactées dans d'autres plaines voisines de Boneffe (nombreuses observations sur OFFH);
- le projet revu à la baisse au niveau du nombre d'éoliennes (9 au lieu de 12), laissant le nord de la plaine de Boneffe indemne et donc accueillante;
- le projet n'entraînant plus aucune création de voirie interne à la plaine (dérangement subséquent par les promeneurs, chiens, etc....);
- dans le nord des Pays-Bas, certains grands projets éoliens avec d'importantes mesures de compensation ont abouti à un développement important des populations de busards;
- les 30 ha de mesures de compensation pour Boneffe ont été validés officiellement par le DNF de Mons et le DEMNA ».

Ces différents motifs permettent de comprendre que le DNF, après avoir réexaminé l'impact du projet sur les différentes espèces d'oiseaux de milieux agricoles ou steppiques présentes sur le site à la lumière de plusieurs éléments, observations et études, estime désormais que les mesures de compensation revues et corrigées sont suffisamment bien localisées, performantes et exécutoires. L'auteur de l'acte attaqué rappelle que ces mesures ont été décidées en concertation avec le DEMNA et qu'y a également participé le bureau d'études Faune et Biotope, spécialisé en la matière. Il constate que ces différentes instances spécialisées estiment, avec l'auteur de l'étude d'incidences, que les mesures d'atténuation et de compensation à présent proposées seront bénéfiques pour l'ensemble de la faune présente à Boneffe. Partant, il estime pouvoir faire sienne l'appréciation portée sur l'adéquation de ces mesures.

Dans le cadre de l'examen limité que peut exercer le Conseil d'État sur l'exercice par l'autorité administrative de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de tels motifs apparaissent suffisants. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'exiger d'une autorité qu'elle indique les motifs de ses motifs, encore moins lorsqu'il s'agit d'une instance d'avis.

6. Dans son avis du 20 mars 2018, le Pôle Environnement s'est exprimé comme suit à cet égard :

« Le Pôle constate que les relevés biologiques complémentaires réalisés en 2014 confirment ceux de l'étude d'incidences de 2010 et que les impacts sont toujours significatifs. Les mesures compensatoires qui consistent en l'établissement de couverts nourriciers et de tournières enherbées sur 29 ha 48 visent essentiellement le Busard et seront également utiles pour les espèces typiques des milieux agricoles. Cependant, ces mesures restent non-adaptées à l'ensemble des espèces impactées (par exemple : les pluviers et les vanneaux) ».

Cependant, cette instance consultative n'explicite pas en quoi les mesures restent non adaptées pour certaines espèces.

À défaut pour les parties requérantes de démontrer une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation, il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer quant aux qualités scientifiques des mesures de compensation proposées et avalisées par les deux instances spécialisées de la Région wallonne que sont le DNF et le DEMNA. L'examen de ces mesures fait l'objet d'une motivation circonstanciée dans l'acte attaqué aux pages 237 à 263. Son auteur a pu considérer que sur la base de l'étude d'incidences, de ses compléments et des avis favorables conditionnels émis par le DNF, il était suffisamment éclairé quant aux incidences du projet de neuf éoliennes sur l'avifaune et pouvait l'autoriser moyennant le respect des conditions imposées.

7. Par conséquent, *prima facie*, la première branche n'est pas sérieuse.

Sur la deuxième branche

8. Il a été constaté à l'occasion de l'examen de la première branche que l'auteur de l'acte attaqué a pu constater, en s'appuyant sur l'étude d'incidences, ses compléments et les avis favorables conditionnels du DNF que le projet n'était pas susceptible d'impact significatif sur l'avifaune moyennant l'adoption des nouvelles mesures d'atténuation et de compensation proposées et a motivé sa décision à cet égard. Par conséquent, l'auteur de l'acte attaqué a suffisamment motivé sa décision au regard de l'article 2, § 2, 2°, de la loi du 12 juillet 1973 sur la protection de la nature, lequel interdit de perturber intentionnellement les oiseaux visés au paragraphe 1^{er}, notamment durant la période de reproduction et de dépendance.

La deuxième branche n'est, *prima facie*, pas sérieuse.

Sur la troisième branche

9. 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 l'adoption d'un permis unique. Toutefois, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises ont été formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. À cet égard, la partie adverse n'a pas l'obligation de répondre à chacune des objections soulevées lors de l'enquête publique. Il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation.

10. L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

- « Considérant qu'il convient également de souligner que le projet n'est pas localisé au sein d'une voie de passage migratoire préférentielle (cf. complément de 2015 page 26) ; que la plaine constitue certes une halte migratoire pour plusieurs espèces, mais "aucune voie de passage migratoire préférentielle n'a été mise en évidence" ;
Considérant qu'en tout état de cause, en l'espèce, l'impact est jugé non significatif pour toute espèce, y compris pour les pluviers et le vanneau huppé ; que le constat de l'impossibilité de compenser les impacts sur ces espèces en raison de leur présence dans la plaine en migration active ne mène pas nécessairement au refus du projet ».

Cette motivation permet de comprendre en quoi la configuration géométrique du parc est estimée acceptable, aucune voie de passage migratoire préférentielle n'ayant été mise en évidence.

Le premier grief n'est, *prima facie*, pas sérieux.

11. S'agissant de la demande du pôle Environnement de faire réaliser une évaluation globale des mesures de compensation des différents parcs éoliens de la Région wallonne, indépendamment de la question de l'opportunité de l'élaboration d'une telle évaluation, question sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer, elle dépasse le cadre de la demande dont l'auteur de l'acte attaqué était saisi, de sorte que celui-ci n'était pas tenu d'y répondre.

Il en va de même s'agissant de la demande de l'ASBL Natagora de faire réaliser, à l'échelle de la Région wallonne, une cartographie des plaines considérées comme représentatives pour l'avifaune spécialisée.

Ces griefs ne sont pas sérieux.

Prima facie, la troisième branche n'est pas sérieuse.

12. Au terme de l'examen *prima facie* qui précède, le second moyen n'est sérieux en aucune de ses branches.

IX. Conclusions

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie. Les demandes de mesures provisoires et d'astreinte qui en constituent l'accessoire doivent suivre le même sort que la demande de suspension et, partant, être rejetées.

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

Article 1^{er}.

Les demandes de suspension, de mesures provisoires et d'astreinte sont rejetées.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le 30 juin 2021 par :

Anne-Françoise Bolly,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Anne-Françoise Bolly