CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.336 du 7 décembre 2021

A. 230.399/XIII-8924

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif WARCHE, AMBLEVE, SALM et AFFLUENTS,** en abrégé **« WASA »,**
2. **LEDUC** Émilie,
3. **GRIMONSTER** Karl

ayant tous élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **la Société privée à responsabilité limitée GREEN TECH WIND,**
   ayant élu domicile chez
   M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
   avenue de Tervueren 34/27
   1040 Bruxelles,
2. **la ville de Stavelot,**
   ayant élu domicile chez
   M^es Thierry WIMMER et Gaëtan BIHAIN, avocats,
   rue Mitoyenne 9
   4840 Welkenraedt.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 11 mars 2020, l'association sans but lucratif (ASBL) Warche, Amblève, Salm et affluents (WASA), Émilie Leduc et Karl Grimonster demandent l'annulation de la décision du 20 décembre 2019 des ministres de l'Aménagement du territoire et de

l'Environnement octroyant à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Green Tech Wind, un permis unique en vue de l'implantation et l'exploitation d'un parc de six éoliennes et de deux cabines de tête, à Ster-Francorchamps à Stavelot, et le refusant pour le surplus.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 17 juillet 2020, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Green Tech Wind a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 septembre 2020.

Par une requête introduite le 24 juillet 2020, la ville de Stavelot a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 24 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 octobre 2021.

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

M^e^ Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e^ Julien Laurent *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la première

partie intervenante, et M^e^ Gaëtan Bihain, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 27 décembre 2018, la SPRL Green Tech Wind introduit une demande de permis unique en vue de la construction et l'exploitation d'un parc de 12 éoliennes dans un établissement situé le long de l'autoroute E42 à Ster-Francorchamps.

La demande est accompagnée d'une étude d'incidences sur l'environnement. Les éoliennes en projet sont situées en zone forestière au plan de secteur.

4. Le 16 janvier 2019, les fonctionnaires délégué et technique informent la société intervenante du caractère incomplet de la demande, en ce qui concerne tant le volet environnement que le volet urbanisme.

Le 7 mars 2019, des compléments à la demande de permis unique sont déposés.

Le 26 mars 2019, les fonctionnaires technique et délégué avisent la S.P.R.L. Green Tech Wind du caractère complet et recevable de sa demande.

5. Du 2 mai au 3 juin 2019, une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville de Malmedy, de la ville de Stavelot et de la commune de Jalhay. Divers courriers, en faveur et en défaveur du projet, sont déposés à cette occasion.

Les avis suivants sont émis dans le cadre de la demande :

- le 10 avril 2019, avis favorable de la commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) de la commune de Jalhay;
- le 17 avril 2019, avis favorable conditionnel de Skeyes;
- le 23 avril 2019, avis favorable conditionnel du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement;

- le 24 avril 2019, avis favorable conditionnel du SPF mobilité et transports pour un parc de 11 éoliennes à Stavelot, à condition que la hauteur soit limitée à 766 mètres au-dessus du niveau moyen de la mer;
- le 25 avril 2019, avis favorable conditionnel de la direction des eaux souterraines du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement;
- le 29 avril 2019, avis défavorable de la CCATM de la ville de Malmedy;
- le 2 mai 2019, avis défavorable de la commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF);
- le 2 mai 2019, avis favorable du pôle Environnement du CESE Wallonie, moyennant le respect de ses recommandations et remarques;
- le 17 mai 2019, avis favorable de l'institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT);
- le 17 mai 2019, avis favorable conditionnel de la direction des routes de Verviers;
- le 17 mai 2019, avis défavorable du pôle Aménagement du territoire;
- le 21 mai 2019, avis favorable conditionnel de la société anonyme (SA) Elia;
- le 21 mai 2019, avis favorable conditionnel de la cellule bruit du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement;
- le 22 mai 2019, avis favorable de la CCATM de la ville de Stavelot;
- le 24 mai 2019, avis favorable conditionnel du parc naturel des Hautes-Fagnes;
- le 7 juin 2019, avis favorable conditionnel du département de la nature et des forêts (DNF).

Le 13 juin 2019, le conseil communal de la ville de Stavelot émet un avis favorable sur l'implantation de 7 éoliennes, à savoir les éoliennes n^{os}, 3, 4, 5, 8, 9 et 11, sous réserve de mesures compensatoires.

Le 13 juin 2019, le collège communal de Jalhay émet un avis défavorable.

Le 20 juin 2019, le collège communal de la ville de Malmedy émet un avis défavorable.

6. Le 12 août 2019, les fonctionnaires technique et délégué notifient aux autorités communales et à la société intervenante, la prorogation de trente jours du délai de notification de leur décision.

Le 11 septembre 2019, les fonctionnaire technique et délégué décident de refuser le permis unique.

7. Le 25 septembre 2019, la SPRL Green Tech Wind introduit un recours administratif contre la décision de refus susvisée.

8. Les 14 et 29 novembre 2019, la SA Elia Asset donne des avis favorables conditionnels.

9. Le 3 décembre 2019, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse et un projet d'arrêté ministériel par lesquels ils proposent de refuser le permis unique.

Le 20 décembre 2019, les ministres de l'environnement et de l'aménagement du territoire accordent le permis unique pour six éoliennes (n^{os}, 2, 3, 9, 10 et 11) et deux cabines de tête, et le refusent pour le surplus. Il s'agit de l'acte attaqué.

Un second recours en annulation contre cet acte est enrôlé sous le n° A. 230.542/XIII-8946 et est actuellement pendant.

L'acte attaqué est notifié par des courriers recommandés du 3 janvier 2020.

IV. Recevabilité – intérêt au recours

IV.1. Thèses de la partie adverse et de la première partie intervenante

10. La partie adverse soulève une fin de non-recevoir à l'encontre de la première requérante, en ce que son objet social est extrêmement large et qu'elle est toute récente, ayant été créée le 27 janvier 2020, soit postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué. Elle observe que l'association requérante se contente de définir son objet social sans indiquer en quoi l'acte attaqué lui cause un grief personnel et direct ni, partant, en quoi elle a un intérêt à son annulation et, prenant appui sur la jurisprudence, elle considère qu'elle ne démontre pas avoir déjà effectivement agi en faveur de l'environnement, alors qu'une personne morale nouvellement constituée doit prouver que son action est déjà effective dans le domaine sous peine de verser dans le recours populaire.

Elle considère que la première requérante semble avoir été constituée au moment de la délivrance de l'acte attaqué dans le but essentiel de pouvoir le contester plus facilement. Elle concède que l'article 9, § 2, de la Convention faite à Aarhus le 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement instaure une présomption d'intérêt au profit des organisations non gouvernementales œuvrant pour la protection de l'environnement mais estime que cette présomption n'est pas

applicable en l'espèce, dès lors que l'acte attaqué n'autorise pas en lui-même l'exercice d'activités telles que visées par la Convention.

11. En substance, la première partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité similaire, en tant que le recours est introduit par la première requérante.

IV.2. Thèse des parties requérantes

12. Les requérants rappellent l'objet social de la première d'entre eux, qui a trait notamment à la sauvegarde du patrimoine naturel, paysagé et bâti et à la protection de l'environnement. Ils en déduisent que l'association requérante a intérêt à agir.

Ils indiquent que la deuxième requérante habite à environ 650 mètres des premières éoliennes, parmi les habitations sises en deçà de la distance de 800 mètres. S'appuyant sur des photographies, ils soulignent qu'elle est extrêmement proche des éoliennes projetées et aura une vue directe sur celles-ci. Quant au troisième requérant, ils exposent qu'il est propriétaire d'un immeuble situé sur une parcelle distante de moins de 800 mètres de l'éolienne n° 6 et n'en étant lui-même distant que de 835 mètres. Ils concluent que le recours est recevable *ratione materiae*.

13. En réplique, ils précisent qu'à supposer que l'association n'ait été constituée qu'en vue de contester l'acte attaqué, *quod non*, cela ne signifierait pas que son objet social est limité à la contestation de celui-ci et qu'au contraire, le fait de l'étendre à la protection d'endroits, trois rivières et leurs affluents, qui ne sont pas directement concernés par le projet démontre une volonté de protection de l'environnement de la région dans son ensemble.

IV.3. Examen

14. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

15. L'article 9, § 2, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, est rédigé comme suit :

« Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

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

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

L'article 2, § 5, de la même Convention dispose comme il suit :

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

Quant à l'article 6 de la même Convention, qui a trait à la « participation du public aux décisions relatives à des activités particulières » et auquel se réfère l'article 9, § 2, son paragraphe 1er prévoit notamment ce qui suit :

« Chaque Partie :

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

b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ».

16. Il résulte des dispositions qui précèdent que l'article 9, § 2, précité, instaure une présomption d'intérêt au profit des organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement pour pouvoir contester la légalité de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la même Convention.

L'annexe I qui établit la liste des activités visées à l'article 6, § 1er, a), de la Convention, reprend, notamment, en son point 20, « toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale ». En l'occurrence, le projet autorisé est un parc éolien soumis à étude d'incidences conformément à l'article D.64, § 2, du Livre Ier du Code de l'environnement et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

17. En l'espèce, conformément à l'article 3 de l'acte de constitution de l'association requérante du 22 janvier 2020, publié aux annexes du *Moniteur belge* du 29 janvier 2020, tel qu'opposable aux tiers lors de l'introduction du recours (depuis lors modifié par l'acte de modification de l'objet social et coordination des statuts du 29 février 2020, publié aux annexes du *Moniteur belge* du 13 mars 2020), la première requérante a l'objet social suivant :

« L'Association a pour but d'entreprendre ou promouvoir toute action concernant la sauvegarde du patrimoine naturel, paysager et bâti, le développement harmonieux du cadre de vie, la protection de l'environnement dans l'optique d'une citoyenneté responsable et d'une démocratie participative.

À cette fin, elle pourra :

- aider la population sous forme d'information, de conseils et de sensibilisation,
- assister et appuyer des associations qui poursuivent des buts similaires,
- entreprendre des activités telles qu'animations, séminaires, groupes de travail participatif, réunions thématiques…

De même, elle pourra, dans le cadre de ses objectifs, dénoncer les abus et les dangers latents, intenter toute action en justice et, de façon générale, entreprendre toute action conforme à l'esprit de ses statuts.

L'Association exercera ses activités principalement dans le bassin de l'Amblève et ses affluents et de manière plus générale en région wallonne ».

Il s'ensuit que l'association requérante se donne pour but la protection de l'environnement et de la biodiversité, du patrimoine culturel et des paysages historiques au regard des dispositions de la Convention d'Aarhus. La circonstance que sa constitution est postérieure à l'acte attaqué n'est pas de nature, à elle seule, à renverser la présomption d'intérêt au recours qui lui est reconnue conformément à la Convention d'Aarhus.

La fin de non-recevoir est rejetée.

18. Pour le surplus, il n'est pas contesté que les habitations des deuxième et troisième requérants se situent à proximité d'éoliennes dont l'implantation est autorisée par l'acte attaqué et dans la zone de visibilité de celles-ci, en sorte que les éoliennes litigieuses sont de nature à modifier leurs environnement et cadre de vie. Ils justifient d'un intérêt personnel et direct à contester le permis unique du site éolien.

Le recours est recevable dans le chef des trois requérants.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

19. Les requérants prennent un moyen, le troisième de la requête, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de proportionnalité et de bonne administration, de « l'illégalité partielle du cadre de référence sur l'implantation d'éoliennes en Wallonie du 21 février 2013, modifié le 11 juillet 2013, tenant lieu de ligne de conduite à l'auteur de l'acte attaqué », et de l'erreur manifeste d'appréciation.

20. Ils exposent que si le cadre de référence susvisé n'a pas de caractère réglementaire, il consiste néanmoins en une ligne de conduite à laquelle l'autorité doit se tenir et que si celle-ci s'y tient mais que, cependant, la ligne de conduite viole des dispositions légales supérieures, l'acte attaqué, fondé sur cette ligne de conduite illégale, est lui-même illégal.

Ils rappellent les dispositions du cadre de référence en termes de distance des éoliennes par rapport aux zones d'habitat et aux habitations hors zone d'habitat. Ils observent que la première habitation dans la zone d'habitat se trouve à 825 mètres des mâts des éoliennes, soit quatre fois la hauteur totale des éoliennes et que la zone d'habitat elle-même se trouve à 785 mètres de l'éolienne n° 6. Ils font valoir qu'en revanche, plusieurs habitations hors zone d'habitat se situent entre 500 et 800 mètres du projet, que les habitants hors zone d'habitat sont ainsi manifestement défavorisés et discriminés par rapport aux résidents vivant en zone d'habitat, lors de l'implantation de grandes éoliennes, sans justification admissible ni dans le cadre de référence, ni dans l'acte attaqué, alors que ces personnes doivent subir des nuisances plus importantes en ayant leur habitation située à une proximité plus grande des mâts éoliens.

Ils observent que les critères de discrimination sont d'ailleurs envisagés dans le cadre de référence lorsqu'il y a des garanties d'insonorisation pour les habitations déjà construites ou lorsqu'il y a un bruit de fond important avant l'implantation du parc éolien et qu'en ce cas, on pourrait comprendre la justification de la discrimination mais considèrent qu'en présence de conditions équivalentes en zone d'habitat et hors zone d'habitat, il y a manifestement violation du principe d'égalité, « dans la mesure où il n'y a pas d'analyse du principe de proportionnalité ni de motivation particulière relativement à la ligne de conduite adoptée par l'auteur de l'acte attaqué ».

21. En réplique, ils précisent que le troisième requérant habite dans une zone d'habitat à caractère rural et la deuxième requérante dans une zone de loisirs, à moins de 800 mètres de l'éolienne n° 10 autorisée par l'acte attaqué. Ils estiment qu'en conséquence, il est clair que la requérante subit à tout le moins une discrimination par rapport aux personnes situées en zone d'habitat à caractère rural puisque son immeuble est situé dans une zone inférieure à 800 mètres qui n'est pas en zone d'habitat et que, partant, elle a, à tout le moins, intérêt au moyen.

22. Dans leur dernier mémoire, ils précisent, photographies à l'appui, que la deuxième requérante n'habite pas un camping mais possède une véritable habitation dans une zone de loisirs où des habitations peuvent être construites. En réponse à la première partie intervenante qui soutient que les éléments relatifs aux incidences des éoliennes à partir du camping ont été analysés dans l'étude d'incidences, ils font valoir qu'en réalité, ces incidences n'ont été analysées que par rapport au camping et non en ce qui concerne les habitations existant dans cette zone.

À propos de la rupture du principe d'égalité, ils exposent que la discrimination réside précisément dans le fait que la question des impacts n'a pas été analysée de la même manière par l'étude d'incidences et l'acte attaqué selon qu'il s'agit d'habitations en zone d'habitat ou hors zone d'habitat au plan de secteur. Si l'appréciation des nuisances est fonction de la zone dans laquelle on se trouve, encore faut-il, à leur estime, qu'ait été opérée une réelle appréciation des nuisances et qu'aucune distinction spécifique n'ait été faite entre les habitations de deux zones différentes.

V.2. Thèse de la partie adverse

23. La partie adverse rappelle qu'il est admis qu'un cadre de référence contienne des directives ou recommandations qui ne peuvent être contraires aux règles en vigueur, que l'administration régionale s'y réfère comme à une ligne de conduite, que l'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et qu'il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent, ce qui serait exclu si le cadre avait une valeur réglementaire.

En l'absence d'un tel document à valeur réglementaire, elle considère que la motivation de l'acte attaqué est suffisamment explicite pour permettre aux parties requérantes de comprendre pourquoi le projet peut s'implanter à l'endroit considéré, en zone forestière, en raison, précisément, de l'implantation dans un massif forestier dont la qualité biologique est dégradée, que la proximité de l'autoroute E42 est également avancée dans l'acte attaqué et que, compte tenu de l'absence de caractère réglementaire du cadre de référence, la discrimination alléguée n'est absolument pas démontrée.

Elle souligne que les requérants n'identifient pas la distance à laquelle ils se situent par rapport aux éoliennes ni l'intérêt de chacun d'eux à faire valoir pareil argument, de sorte que l'acte attaqué ne devait pas contenir de réponse particulière sur une quelconque discrimination.

24. Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que la motivation de l'acte attaqué est suffisante pour comprendre pourquoi le projet peut s'implanter à l'endroit considéré sans qu'il faille reproduire l'intégralité de l'étude d'incidences sur l'environnement, celle-ci comportant quant à elle, sous le point 4.6.6.4 du rapport final, un examen de la perception depuis les habitations situées à moins de 800 mètres.

À titre subsidiaire, elle souligne l'absence d'une quelconque différence de traitement injustifiée, s'agissant de situations non comparables entre elles, à savoir, d'une part, des habitations situées en une zone d'habitat destinée principalement à la résidence, et, d'autre part, les autres zones − de loisirs − ne pouvant en principe pas accueillir de l'habitat, et qu'en tout état de cause, l'étude d'incidences contient bien une analyse depuis les habitations situées à moins de 800 mètres.

V.3. Thèses des parties intervenantes

25. Après une exception d'irrecevabilité partielle du moyen en tant qu'il vise, sans précision, le principe de bonne administration, la première partie intervenante souligne l'absence de valeur réglementaire du cadre de référence en sorte que seule l'application qui en est faite pourrait mener à une discrimination. En l'espèce, elle n'aperçoit pas de différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les habitations situées en zones d'habitat, zones principalement destinées à la résidence, et, d'autre part, les zones qui ne peuvent, en principe, accueillir de l'habitat ou, tout au plus, ne peuvent en accueillir que de manière accessoire et à certaines conditions strictes. Elle observe qu'au demeurant, l'auteur de l'étude d'incidences a réalisé une analyse de la perception du projet depuis les habitations situées à moins de 800 mètres.

26. Dans son dernier mémoire, elle fait valoir, à propos de l'intérêt de la deuxième requérante au moyen, que celle-ci est domiciliée à une adresse correspondant au camping semi-résidentiel, analysé dans l'étude d'incidences, que l'habitation se situe dans la zone B figurant sur le plan reproduit dans l'étude, que, selon celle-ci et des extraits de l'acte attaqué, la visibilité des éoliennes sera particulièrement limitée grâce aux boisements et végétation alentour et que l'acte attaqué s'exprime également sur les incidences du projet pour les autres habitations isolées hors zone d'habitat. Elle en conclut que l'acte attaqué respecte le prescrit du cadre de référence de 2013 et contient une motivation justifiant que la distance de 800 mètres par rapport au projet ne soit pas respectée pour les habitations situées hors zone d'habitat au plan de secteur.

Quant au principe d'égalité, elle insiste sur le fait que la situation d'une habitation établie en zone d'habitat au plan de secteur n'est pas comparable à celle d'une habitation située hors zone d'habitat, telle celle de la deuxième requérante en zone de loisirs, que la répartition du territoire en zones distinctes au plan de secteur entraîne des différenciations qui, en elles-mêmes, n'ont pas de caractère discriminatoire et que, de manière générale, au vu de la réglementation, l'appréciation des nuisances, notamment en matière de bruit, est fonction de la zone dans laquelle l'on se trouve. Elle considère qu'à défaut de comparabilité des situations, l'acte attaqué ne devait pas être développé davantage sous cet angle.

27. Par un développement commun à l'ensemble des moyens, la seconde partie intervenante rejoint et se réfère à l'argumentation défendue par la partie adverse. Elle entend cependant contester également, avec force, être intéressée financièrement à la réalisation du projet à un point tel que son intégrité aurait été compromise dans l'instruction de la demande, comme l'affirment les requérants.

V.4. Examen

28. Le moyen est recevable en ce que la deuxième requérante est directement concernée par la critique de légalité qui y est développée. En effet, il n'est pas contesté que son habitation est située à une distance inférieure à 800 mètres du projet litigieux et n'est pas implantée en zone d'habitat.

29. Sur le fond, les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

30. En ce qui concerne le cadre de référence de 2013, adopté par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013 – dépourvu de valeur réglementaire –, il a pour objet de donner les orientations stratégiques du Gouvernement wallon en matière de développement de projets éoliens. L'administration régionale peut s'y référer comme à une ligne de conduite destinée à orienter de manière cohérente le pouvoir discrétionnaire. L'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate.

À titre d'« options » pour la « préservation du confort visuel et acoustique », le cadre de référence expose notamment ce qui suit :

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

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

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

- o en cas de bruit de fond important avant l'implantation du parc éolien, dans les conditions fixées par les conditions sectorielles;
- o lorsque des garanties d'insonorisation, pour les habitations déjà construites concernées, figurent au dossier de demande de permis ».

Cette ligne de conduite n'interdit pas l'implantation d'éoliennes à une distance inférieure à « 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en-dessous de 400 mètres) » pour les habitations hors zone d'habitat. Elle conditionne une telle admissibilité à la prise en compte d'éléments particuliers (orientation des ouvertures et des vues, ainsi que relief et obstacles visuels locaux).

31. À défaut de caractère réglementaire et compte tenu de sa valeur simplement indicative, le cadre de référence de 2013 n'emporte, par lui-même, aucun effet juridique susceptible de pouvoir être qualifié de discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution. Le simple fait que le permis unique s'autorise du cadre de référence de 2013 n'emporte pas le constat qu'une discrimination a été commise. Encore faut-il donc que la discrimination soit constatée en aval du cadre de référence de 2013, au stade de l'appréciation en fait qu'a opérée l'autorité ayant délivré le permis unique.

À cet égard, une habitation située en zone d'habitat n'est pas nécessairement dans une situation comparable à celle d'une habitation située hors zone d'habitat, lorsqu'il s'agit d'apprécier les incidences environnementales qu'un projet éolien est susceptible d'avoir sur le cadre et la qualité de vie de ses occupants. En effet, dans les zones au plan de secteur où le législateur a admis l'implantation d'éoliennes, les incidences environnementales subies par les occupants de résidences préexistantes à un projet éolien doivent s'apprécier au regard des affectations admissibles au plan de secteur.

Il s'en déduit que si, suivant la ligne de conduite reprise au cadre de référence de 2013, l'autorité peut interdire des projets éoliens ne respectant pas la distance requise pour les habitations en zone d'habitat, il peut aussi être admis que, pour les habitations à proximité du projet éolien hors zone d'habitat, elle considère, en opportunité et tenant compte des spécificités propres à chaque zone au plan de secteur, que des éléments particuliers à ces habitations justifient d'admettre l'implantation sollicitée du projet éolien. Encore faut-il que la motivation formelle fasse ressortir à suffisance lesdits éléments particuliers ayant emporté l'appréciation portée en ce sens par l'auteur l'acte.

31. En l'espèce, l'étude d'incidences sur l'environnement indique notamment ce qui suit :

« 4.6.6.4 Perception depuis les habitations situées à moins de 800 m

La distance par rapport à l'habitat recommandée par le Cadre de référence (juillet 2013) est de quatre fois la hauteur totale des éoliennes. Pour des éoliennes de 200 m envisagées dans le présent projet, la distance minimale est donc de 800 m. […]

[…]

La zone d'habitat de Ster-Cronchamps est située à moins de 800 m des éoliennes projetées étant donné sa localisation à 785 m de l'éolienne n°6. Outre l'affectation au plan de secteur, la première habitation la plus proche est située à 825 m de l'éolienne n°6. La distance recommandée par le cadre de référence est rencontrée pour l'ensemble des habitations présentent dans la zone d'habitat de Ster. L'évaluation paysagère depuis ce village est décrite au point 4.6.6.5. Perception depuis les lieux de vie proches (rayon de 2 km).

Dans le cas présent, hors zone d'habitat, 2 habitations isolées et une zone de camping se situent à moins de 800 m des éoliennes projetées.

[…]

Lieu de vie	Distance p/r projet	Perception visuelle par les riverains
Camping semi-résidentiel	515 m de l'éolienne n°10 (emplacement au sein d'un camping)	Un camping semi-résidentiel est implanté à moins de 800 m des éoliennes en projet, au pied du massif boisé où s'implantent les éoliennes. Les emplacements sont occupés tant par du logement permanent, que par du logement de villégiature ou de vacances. Le premier emplacement se localise à 515 m de l'éolienne n° 10. Le manque de recul par rapport au massif boisé rendra impossible la perception des éoliennes (point B). En arrière du camping, il sera possible de percevoir le sommet des éoliennes, par-dessus le massif boisé (point A). Depuis les points hauts du camping, le manque de recul sur la végétation présente en bordure des emplacements résidentiels limitera la perception des éoliennes. Depuis le fond de la zone de loisirs (point C), non encore occupée, le rotor et les pales ainsi qu'une partie du mat des éoliennes seront visibles, au vu du recul actuel sur la végétation boisée ».

32. L'acte attaqué est, quant à lui, notamment motivé de la manière suivante :

« 3.3. Cadre bâti

[…]

2 habitations isolées et 1 zone de loisir (camping) sont recensées à moins de 800 m du projet :

Chemin du Grand Biseu (765 mètres)

- L'habitation isolée est localisée en recul par rapport au chemin du Grand Biseu en bordure d'un bois et d'une lisière. Les vues actuelles depuis l'habitation sont fermées par la végétation locale, les éoliennes ne seront pas perceptibles depuis l'habitation.

- Les incidences visuelles sont en conséquence nulles.

Sans adresse précisée (795 m)

- L'habitation isolée est localisée au sein du massif boisé où s'implantent les éoliennes en projet, le recul par rapport aux éoliennes en projet est trop faible [...] pour pouvoir percevoir le parc au-dessus des boisements.

- Les incidences visuelles sont en conséquence nulles.

Camping semi-résidentiel (515 m)

- Un camping semi-résidentiel est implanté à moins de 800 m, au pied du massif boisé où s'implantent les éoliennes.

- Les emplacements sont occupés tant par du logement permanent et de villégiature ou de vacances.

- Le premier emplacement localisé à 515 m de l'éolienne n° 10 manque de recul par rapport au massif boisé et la perception des éoliennes sera impossible.

- À l'arrière du camping, il sera possible de percevoir le sommet des éoliennes, par-dessus le massif boisé (point A).

- De manière générale, la visibilité des éoliennes sera particulièrement limitée par les boisements alentour.

- En conséquence les incidences sont acceptables.

[...]

5.1.2.2. Distances à l'habitat – zones habitées les plus proches

 Les distances entre les éoliennes et les habitations sont également conformes aux prescriptions reprises dans le "Cadre de Référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne" approuvé par le Gouvernement wallon en date du 11 juillet 2013, soit 400 mètres minimum pour l'habitat isolé en zone agricole et 800 mètres pour les habitations sises en zone d'habitat ou ZACC :

  - La zone d'habitat à caractère rural la plus proche (Ster) se situe à environ 785 mètres de l'éolienne n° 6 du projet;

  - L'habitation en zone d'habitat à caractère rural la plus proche (route de Cronchamps) se situe [à] 825 mètres de l'éolienne n° 6;

  - L'habitation isolée sise hors zone d'habitat en zone forestière la plus proche (en recul par rapport au chemin du Grand Biseu) se situent à environ 765 mètres de l'éolienne n° 1;

  - La zone dans laquelle s'implante le projet comporte environ 51 habitations ou fermes isolées, dont une trentaine dans un camping, dans le périmètre de 1,5 km des éoliennes du projet ».

Il reproduit également un extrait de l'étude d'incidences sur l'environnement concernant la justification de la dérogation aux prescriptions du

plan de secteur, dont il ressort, à propos de la « justification de la dérogation compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé », ce qui suit :

> « Les éoliennes 1 et 11 respectent la distance de 800 m par rapport à toutes les habitations situées en zone d'habitat au plan de secteur telle que recommandée par le cadre de référence en vue d'assurer un confort visuel depuis ces habitations ».

33. Il résulte de ce qui précède qu'à l'instar de l'étude d'incidences sur l'environnement, l'acte attaqué comporte une analyse de la perception du parc éolien sur les habitations isolées et le camping situés hors zone d'habitat, à moins de 800 mètres du projet. Cependant, cette analyse envisage la question de manière globale en ce qui concerne la trentaine d'habitations implantées dans le camping. En effet, l'acte attaqué identifie un emplacement (au point B repris dans l'étude d'incidences) à partir duquel la perception des éoliennes sera impossible en raison d'un manque de recul par rapport au massif boisé accueillant le projet et un point A sis à l'arrière du camping d'où il sera possible de percevoir le sommet des éoliennes. L'étude d'incidences sur l'environnement y ajoute un point C, situé au fond de la zone de loisirs et concernant un espace de la zone non encore occupé.

34. Sur la base d'un reportage photographique joint à la requête, la deuxième requérante situe son habitation actuelle au sein du point A susvisé, à une distance qu'elle estime à 780 mètres de l'éolienne n° 10, et affirme qu'elle aura une vue directe sur le parc éolien. En revanche, la première partie intervenante indique, dans son dernier mémoire, que « jusqu'à plus ample informé », l'habitation de la deuxième requérante se situe au point B tel que repris sur le plan reproduit dans l'étude d'incidences. Une incertitude demeure, en conséquence, quant à l'emplacement exact du domicile de la deuxième requérante par rapport aux éoliennes.

Par ailleurs, si l'étude d'incidences sur l'environnement et l'acte attaqué ont pris en considération, de manière générale, les obstacles visuels existants, tels les boisements et végétation alentour, pour apprécier le caractère admissible ou non de l'impact visuel du projet litigieux sur les habitations sises à moins de 800 mètres de celui-ci, hors zone d'habitat, il ne ressort d'aucune des pièces auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard que leurs auteurs ont examiné la situation de fait spécifique et exacte de ces habitations, dont celle de la deuxième requérante, en tenant également compte des recommandations du cadre de référence relatives à l'orientation des ouvertures et vues des bâtiments et au relief et en incluant, le cas échéant, des mesures spécifiques − « écrans, etc. » − de nature à amoindrir les impacts observés.

35. Il s'ensuit qu'à la différence des habitants en zone d'habitat, qui ont bénéficié du parfait respect des recommandations du cadre de référence en matière de distance minimale de leur habitation par rapport au grand éolien, les occupants de résidences implantées hors zone d'habitat, à moins de 800 mètres du projet litigieux, telle la deuxième partie requérante, ne se sont vu appliquer qu'imparfaitement les conditions recommandées par le cadre de référence et applicables pour chacun de leurs biens. Outre l'imprécision de la méthode globale retenue en ce qui concerne les logements permanents ou de vacances situés à l'intérieur du camping, l'acte attaqué ne contient aucune justification quant au fait que son auteur a décidé de ne se référer que de manière partielle aux recommandations du cadre de référence, pour justifier qu'en cette hypothèse, la distance minimale de principe de quatre fois la hauteur totale des éoliennes, soit 800 mètres, ne soit pas été respectée.

Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé, ce qui suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

36. Les requérants sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du 20 décembre 2019 des ministres de l'aménagement du territoire et de l'environnement octroyant à la SPRL Green Tech Wind, un permis unique en vue de l'implantation et l'exploitation d'un parc de six éoliennes et de deux cabines de tête, à Ster-Francorchamps à Stavelot, et le refusant pour le surplus.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 900 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 600 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros, chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le 7 décembre 2021 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Florence Piret,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux