

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.876 du 3 février 2022

A. 220.153/XIII-7774

En cause :

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

ayant tous élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat,  
avenue de Tervueren 34 bte 27  
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

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

## *I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 30 août 2016, la commune de Merbes-le-Château, la commune de Lobbes, Xavier Aulit, Vincent Copenaut et Chris Wagner demandent notamment l'annulation de la décision du 1<sup>er</sup> juillet 2016 du ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions accordant à la société anonyme (SA) Electrabel, jusqu'au 28 février 2034, un permis unique visant à construire et à exploiter un parc de dix éoliennes sur les territoires des communes de Lobbes et Merbes-le-Château dans un établissement situé route Provinciale à Merbes-le-Château.

## *II. Procédure*

2. Par la même requête du 30 août 2016, les parties requérantes ont demandé la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Les SA Electrabel, Windvision Belgium, Windvision Windfarm Holding et EDF Luminus ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

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

Une ordonnance du 24 mars 2017 a accueilli dans la procédure au fond la requête en intervention introduite par la SA EDF Luminus.

L'arrêt n° 247.836 du 18 juin 2020 a déclaré non fondés les premier et deuxième moyens de la requête, constaté le désistement des parties requérantes de leur cinquième moyen, rouvert les débats et chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de rédiger un rapport complémentaire. Il a été notifié aux parties.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2021. Le 11 octobre 2021, l'affaire a été remise à l'audience du 18 novembre 2021

M<sup>me</sup> Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Olivier Vanleemputten *loco* M<sup>es</sup> Jean Bourtembourg et Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Julien Laurent *loco* M<sup>e</sup> Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M<sup>e</sup> Thomas Hazard *loco* M<sup>es</sup> Tanguy Vandenput et Jessica Davila-Ardittis, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, M<sup>e</sup> Guy Block, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes, et M<sup>e</sup> Benjamin Reuliaux, avocat, comparaissant pour la quatrième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

### *IV. Septième moyen*

#### *IV.1. Thèse des parties requérantes*

4. Les requérants prennent un moyen, le septième de la requête, de l'insuffisance et du défaut de motivation, de la violation des articles D.1, D.3, D.64, D.65 à D.69 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, de l'article 23 de la Constitution, du principe de précaution, des articles 1<sup>er</sup> et 123 du Code wallon de

l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), « de la ligne de conduite que s'est fixée l'autorité au travers de la "Note de référence pour la prise en compte de la biodiversité" établie en septembre 2012 par la DGO3-DEMNA et DNF », du principe *patere legem quam ipse fecisti*, des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 6 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'insuffisance et de l'inexactitude dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

5. Divisant le moyen en trois branches, ils constatent que tant l'étude d'incidences que l'avis du département de la nature (DNF) du 7 août 2012 ont mis en évidence l'impact significatif du projet sur les oiseaux nicheurs des plaines agricoles, les espèces hivernantes, les linicoles et autres oiseaux migrateurs, appelant la mise en œuvre de mesures compensatoires pour l'avifaune. Ils soulignent que l'étude d'incidences recommandait de telles mesures compensatoires pour une superficie totale de 20 hectares, dès lors que le périmètre de 500 mètres du parc couvrait 410 hectares, et que le bénéficiaire du permis proposait des mesures de compensation s'étendant sur 21 hectares, suivant des contrats conclus avec les agriculteurs.

Ils exposent qu'aux termes du complément d'étude d'incidences de 2016, la variante telle qu'autorisée par l'acte attaqué ne modifiera pas significativement les impacts précités, quoiqu'une superficie « légèrement inférieure » pourrait être envisagée sur la base d'un nouvel avis du DNF qui serait rendu en cours d'instruction, et que l'acte attaqué relève que ledit avis du DNF donné dans le cadre du recours, qui est favorable conditionnel, impose la mise en œuvre de mesures compensatoires sur une surface totale de l'ordre de 13,94 hectares.

En substance, ils considèrent qu'en reprenant cette condition du DNF, l'acte attaqué méconnaît l'article D.64 du Code de l'environnement qui impose que le permis soit motivé au regard, notamment, des incidences sur l'environnement et des objectifs de gestion du milieu de vie et des ressources naturelles, de façon à préserver leur qualité et utiliser rationnellement et judicieusement leur potentialité, mais aussi d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, *quod non* en l'espèce.

6. En une première branche, ils font grief à l'étude d'incidences de ne pas tenir compte, pour évaluer l'impact du projet sur l'avifaune et les chiroptères, des impacts cumulatifs du projet avec ceux des parcs existants et de ceux nouvellement autorisés à proximité du projet. À leur estime, au vu de cette lacune, ni le public, ni les instances d'avis n'ont pu faire valoir utilement leurs observations

tandis que l'autorité n'a pas disposé de l'ensemble des éléments nécessaires pour se prononcer en parfaite connaissance de cause et motiver adéquatement sa décision au vu de l'impact précis du projet sur le milieu biologique. Ils précisent que les incidences d'un parc éolien sur le milieu biologique concernent essentiellement les oiseaux et les chiroptères et que l'étude d'incidences ne pouvait rester muette, à cet égard, sur les effets cumulés du projet avec ceux des autres parcs existants ou autorisés dans un périmètre proche, susceptibles d'influer également sur les mesures compensatoires à mettre en œuvre.

7. En une deuxième branche, ils font valoir qu'en méconnaissance « de la ligne de conduite que s'est fixée l'autorité au travers de la "Note de référence pour la prise en compte de la biodiversité" établie en septembre 2012 par la DGO3-DEMNA et DNF » et sans s'en expliquer, la partie adverse n'a pas retenu une compensation de 2 hectares par éolienne. Ils observent en outre que ni l'acte attaqué, ni le dossier administratif, singulièrement l'avis du DNF, n'indiquent ni ne justifient les motifs pour lesquels il y a lieu de s'écarter des recommandations de l'étude d'incidences et de ne fixer des mesures compensatoires que pour une superficie totale de 13,94 hectares, au lieu des 20 hectares préconisés par l'étude d'incidences précitée, alors que celle-ci n'envisageait que la possibilité d'une superficie « légèrement inférieure » à 20 hectares.

Ils précisent que, d'une part, faisant état de l'expérience en Allemagne et aux Pays-Bas, l'étude d'incidences de janvier 2012 s'est référée à la longueur du périmètre du parc de 500 mètres et aux 410 hectares couverts pour préconiser la réalisation de mesures de compensations sur 20 hectares, que, d'autre part, le complément d'étude de 2016 indique que la variante – admise par l'acte attaqué – ne modifie pas significativement les impacts attendus en sorte qu'il convient de maintenir les compensations précitées, même s'il concède qu'« une superficie légèrement inférieure pourrait être envisagée sur [la] base du nouvel avis qui serait émis par le DNF en cours d'instruction » et qu'enfin, cet avis du DNF du 3 mai 2016 conclut à des compensations pour une surface totale de 13,94 hectares. À ces égards, ils disent ignorer les motifs sur lesquels le DNF se fonde pour s'écarter des conclusions de l'étude d'incidences et de la ligne de conduite susvisée. Ils soulignent ignorer de même le contenu de l'avis précité du DNF de 2016, non reproduit dans l'acte, et ils se réservent la possibilité d'émettre d'autres développements après en avoir pris connaissance.

Ils relèvent que dans son avis précédent, le DNF énonce que les enjeux ornithologiques seront globalement modérés. Ils considèrent que cette affirmation n'est appuyée par aucun élément et est même contredite par l'étude d'incidences en ce qui concerne les oiseaux nicheurs des plaines agricoles, les espèces hivernantes

dans la plaine, et les linicoles et autres oiseaux migrateurs utilisant les plaines agricoles ouvertes et les zones humides pour les haltes migratoires. Ils estiment qu'en tout état de cause, le caractère prétendument modéré des impacts envisagés ne saurait justifier que l'on ramène les surfaces de compensation de 20 hectares à 13,94 hectares alors que, selon le « Projet éolien. Note de référence pour la prise en compte de la biodiversité », la règle de principe est de 2 hectares de compensation par éolienne et de 3 hectares en cas d'enjeu majeur.

8. En une troisième branche, ils exposent qu'en vertu de l'article 6 du décret du 11 mars 1999 précité, il appartient à l'autorité compétente de prescrire les conditions particulières qui doivent nécessairement assortir le permis pour que l'exploitation puisse être réalisée dans le respect de la protection de l'homme et de l'environnement, qu'en l'espèce, sous peine de commettre une erreur manifeste d'appréciation, la partie adverse se devait d'imposer des mesures de suivi de l'avifaune et de la chiroptérofaune afin de pouvoir évaluer l'efficacité des mesures de compensation imposées et qu'à tout le moins, il s'agissait d'imposer la mesure de suivi des chiroptères telle que préconisée par l'étude d'incidences, *quod non*.

#### *IV.2. Thèse de la partie adverse*

9. Sur la première branche, la partie adverse répond qu'à propos de l'avifaune, l'auteur de l'étude d'incidences procède bien à une analyse des effets cumulatifs du projet avec d'autres parcs éoliens, comme en témoigne la page 136 de l'étude, dont elle cite l'extrait utile, reproduit ci-après dans le cadre de l'examen du moyen.

10. Sur la deuxième branche, elle considère que l'autorité n'élude pas les constatations de l'étude d'incidences relatives à l'impact du projet sur l'avifaune. Elle cite l'extrait de l'acte attaqué qui, à son estime, justifie les raisons aptes à motiver qu'une superficie de 13,94 hectares est suffisante. Elle souligne que l'acte attaqué « s'est valablement fondé sur l'avis du DNF, instance spécialisée en la matière ».

11. Quant à la troisième branche, elle répond que « contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, un suivi des mesures de compensation est expressément prévu puisque l'acte attaqué impose ce qui suit, au titre de condition particulière (page 101 de l'acte attaqué) : "Un rapport reprenant le type d'aménagement prévu et leur implantation (coordonnées X et Y) est fourni annuellement au DNF" ».

#### *IV.3. Thèse de la première partie intervenante*

12. Après une exception d'irrecevabilité partielle du moyen soulevée en tant que celui-ci est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la première partie intervenante répond, sur la première branche, que l'auteur de l'étude d'incidences analyse bien les impacts cumulatifs du projet et des parcs existants ou autorisés situés à proximité. Elle reproduit l'extrait idoine de l'étude d'incidences.

13. Sur la deuxième branche, elle détaille les éléments qui, à la lecture de la motivation de l'acte attaqué, ont été pris en considération par l'autorité, telles la nature des impacts du projet attendus sur l'avifaune selon les saisons et espèces, analysés par l'étude d'incidences de 2012 et son complément, les mesures de compensation préconisées par le complément d'étude d'incidences, l'adaptation des parcelles proposée par le demandeur de permis et considérée comme pertinente et proportionnée par l'auteur d'étude, la possibilité d'une baisse des mesures de compensation dépendant d'un nouvel avis à émettre par le DNF, la teneur de cet avis, favorable conditionnel, émis le 3 mai 2016 et dont la partie adverse a repris les conditions au titre de conditions particulières, et les propositions du DEMNA sur « la mise en place des mesures de compensation "Couverts nourriciers" et "Couverts enherbés" dans le cadre de l'implantation de parcs éoliens ».

Elle en conclut que la partie adverse a statué en toute connaissance de cause, prenant en considération les conclusions de l'étude d'incidences ayant trait aux impacts attendus et aux mesures compensatoires conseillées, ainsi que les avis des instances spécialisées en la matière.

En ce qui concerne la superficie des mesures compensatoires, elle cite l'extrait de l'avis du DNF du 3 mai 2016 y relatif. À son estime, il en résulte que, « suite à la diminution du nombre d'éoliennes prévues par le projet, le DNF a revu légèrement à la baisse la superficie des mesures compensatoires devant être mises en place, passant de 10 ha à 6,24 ha en ce qui concerne les mesures en faveur des oiseaux des plaines agricoles et de 10 ha à 7,7 ha en ce qui concerne les mesures en faveur des oiseaux migrants inféodés aux milieux ouverts et humides et ce, conformément à la possibilité de diminution de la superficie des mesures envisagée par l'auteur du complément d'étude d'incidences. Elle considère que, partant, la partie adverse a pu valablement, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, retenir les mesures préconisées dans l'avis du DNF comme pertinentes et les imposer à titre de conditions particulières.

14. Sur la troisième branche, elle souligne qu'un suivi des mesures de compensation est bien imposé au titre de conditions particulières, comme en

témoigne l'acte attaqué en page 101. Elle ajoute que celui-ci impose aussi un suivi des mesures de compensation et de protection mises en place pour les chiroptères.

#### *IV.4. Thèse des deuxième et troisième parties intervenantes*

15. Sur les première et troisième branches, les deuxième et troisième parties intervenantes renvoient à l'argumentation développée par les parties adverse et première intervenante.

16. Elles en font de même pour la deuxième branche, tout en précisant ce qui suit.

D'une part, à leur estime, l'acte attaqué a valablement pu se fonder sur l'avis du DNF du 3 mai 2016 pour se départir de l'étude d'incidences, d'autant que celle-ci l'y invitait expressément, et les motifs successifs exprimés par le DNF en 2012 puis à la suite de la nouvelle variante de 10 éoliennes, des nouvelles parcelles proposées et dernières connaissances et recommandations du DEMNA, du DNF et d'EDORA, justifiaient à suffisance la position retenue. Elles font valoir que l'acte attaqué a ordonné les mesures de compensation préconisées par le DNF et que, dans une matière aussi technique, il ne peut être reproché à l'auteur de l'acte attaqué de se référer aux mesures recommandées par l'instance spécialisée en la matière.

Elles exposent que retenir une surface inférieure à la surface de 20 hectares *a priori* préconisée se justifie eu égard au dossier administratif. Elles expliquent que le complément d'études de 2016 a simplement fait application d'un critère résultant d'expériences étrangères menées aux Pays-Bas et en Allemagne, tandis que l'avis du 7 août 2012 du DNF fait application de critères le conduisant à admettre une surface par éolienne en fonction de l'impact des éoliennes et de l'enjeu ornithologique de la zone, et que son avis a été adapté en 2016 en fonction de la variante de 10 éoliennes proposée, d'une nouvelle proposition de parcelles de compensation et des dernières connaissances en la matière, pour déterminer ensuite une surface correspondant à un rapport de surface par éolienne quasi identique à celui qu'il avait initialement déterminée en 2012, mais en se fondant cette fois sur un choix concret et donc qualitatif des parcelles.

Elles précisent que le fait que les enjeux ornithologiques soient considérés comme modérés n'est pas contredit par le caractère significatif de l'impact sur certaines espèces identifiées par le DNF, les concepts d'« enjeu » et d'« impact » ne se confondant pas.

Elles concluent que la position du DNF de 2016 trouve donc un appui suffisant, d'une part, dans son évaluation de l'impact et des enjeux déjà effectuée en 2012 et, d'autre part, dans la sélection qualitative des parcelles qu'il a opérée en 2016, et qui l'a conduit à admettre une surface totale de 13,96 hectares. Elles ajoutent qu'une surface de 13,96 hectares se situe parfaitement dans la fourchette située entre 3 % (12,3 ha) et 5 % (20,5 ha) sur laquelle s'est fondée l'étude d'incidences de 2012 pour émettre sa recommandation en prenant pour base le projet initial de 12 éoliennes, et que les mesures complémentaires prévues par le DNF renforcent encore le caractère complet des mesures ordonnées par l'acte attaqué.

17. D'autre part, elles soulignent que le DNF a donné ses avis en parfaite conformité avec la note de référence du DEMNA et du DNF pour la prise en compte de la biodiversité de septembre 2012. Elles exposent qu'en effet, « celle-ci préconise une gamme de 1 à 3 ha par éolienne problématique, sans que des proportions puissent être définies de façon fixe et en tenant compte du fait que la variation dépend des enjeux ornithologiques et des particularités locales pouvant favoriser l'une ou l'autre mesure » et qu'en l'espèce, « la surface préconisée par le DNF dans ses deux avis est conforme à la fourchette de 1 ha à 3 ha par éolienne problématique préconisée dans la note de référence du DEMNA et du DNF ».

#### *IV.5. Thèse de la quatrième partie intervenante*

18. Sur la première branche, la quatrième partie intervenante expose que l'auteur de l'étude d'incidences a notamment analysé les effets cumulatifs du projet sur l'avifaune avec les parcs éoliens, existants ou autorisés, situés à proximité du site, qu'il est exact que le projet de Thuin a depuis lors été refusé mais que cette circonstance n'invalide pas l'analyse de l'auteur de l'étude d'incidences qui concluait que « du point de vue de l'effet cumulatif, la construction du projet ne générera pas d'effets cumulatifs significatifs ».

19. Sur la deuxième branche, elle rappelle que l'étude d'incidences prévoyait la mise en place de mesures de compensation sur une superficie totale de 20 hectares, respectivement 10 hectares en faveur de l'avifaune agraire et 10 hectares en faveur de l'avifaune migratrice à proximité de la Sambre, que la superficie proposée pouvait être revue à la baisse pour la variante de 10 éoliennes en fonction d'un nouvel avis que rendrait le DNF et qu'ainsi, dans l'avis du 3 mai 2016, suivi par la partie adverse, le DNF préconise la mise en place de mesures de compensation d'une superficie totale de 13,94 hectares, la superficie passant de 10 à 6,24 hectares en ce qui concerne les mesures visant les oiseaux des plaines et de 10 à 7,7 hectares en ce qui concerne les mesures prises en faveur des oiseaux migrateurs.

Elle conclut que, dans ce contexte, la partie adverse a pu valablement, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que les mesures préconisées par le DNF sont pertinentes et les imposer au titre de conditions particulières.

20. Enfin, elle considère que la troisième branche manque en fait puisqu'un suivi des mesures de compensation est bel et bien imposé par l'acte attaqué, dont elle reproduit l'extrait y relatif.

#### *IV.6. Mémoire en réplique*

21. Sur la première branche, les requérants répliquent que l'étude d'incidences de 2012 ne contient aucune évaluation des effets cumulatifs du projet avec les parcs existants et projetés d'un point de vue biologique mais une simple affirmation péremptoire qui n'est appuyée par aucun élément d'analyse figurant dans les parties de l'étude consacrées aux impacts sur l'avifaune et les chauves-souris. Ils estiment qu'en tout cas, la seule circonstance qu'il n'y aurait qu'un parc existant à 9,5 kilomètres et cinq autres à l'étude ou en cours d'instruction ne permet pas de considérer que l'on est en présence d'un nombre restreint de parcs et de projets ne générant pas d'effets cumulatifs particuliers.

Au demeurant, ils considèrent que l'auteur de l'étude en minimise le nombre puisqu'à la lecture du tableau qui y figure, on dénombre trois parcs existants à proximité, des projets d'extension pour deux d'entre eux et une procédure en cours pour Thuin et Grand-Reng. Ils font valoir que l'auteur de l'étude d'incidences devait d'autant plus examiner l'impact cumulatif du projet avec les autres parcs environnants, existants ou en projet, qu'il s'autorise à conclure à une absence d'impact pour plusieurs espèces d'oiseaux en raison de la proximité de milieux de substitution, à l'absence d'impact significatif pour les espèces migratrices, celles-ci étant considérées comme aptes à contourner le projet, et à un impact non significatif pour la survie et la conservation d'espèces, vu leur abondance. Ils insistent sur le fait qu'il y avait donc bien lieu de « tenir compte des impacts diffus de plusieurs parcs sur ces espèces », les mêmes observations valant pour les chauves-souris.

Ils observent en outre que ne sont pas référencés le projet de parc éolien de Sivry-Rance, pour lequel le CWEDD a émis un avis en 2013 et qui implique des mesures de compensation, de même qu'un projet à Estinnes et Erquelinnes, pour lequel un avis défavorable sur l'opportunité environnementale a été donné.

Ils soulignent la teneur des avis du CWEDD qui, notamment, interpelle les autorités compétentes « quant à la profusion des demandes de projets éoliens sur

les mêmes sites ou sur des sites très proches les uns des autres, et [à] l'absence de stratégie régionale pour la protection de certaines populations d'oiseaux menacés ou vulnérables ».

22. Sur la deuxième branche, ils rappellent les recommandations de la « note de référence pour la prise en compte de la biodiversité des projets éoliens » établie par le DEMNA-DNF en septembre 2012, à laquelle se réfère le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes, adopté le 21 février 2013. Ils observent qu'en l'espèce, l'étude d'incidences conclut à un impact significatif du projet litigieux tant sur les oiseaux nicheurs des plaines agricoles que sur les espèces hivernantes, que l'avis du DNF du 28 avril 2012 soulignait déjà de tels impacts significatifs et qu'ensuite, le complément d'étude d'incidences de mars 2016 a procédé à une analyse complémentaire ayant trait à la variante susvisée, a indiqué en substance que la variante supprimant des éoliennes « ne va pas générer de diminution significative des impacts attendus sur le milieu biologique », les conclusions antérieures restant donc inchangées, et a fait des recommandations pour les espèces nicheuses des milieux agricoles, pour les espèces des milieux bocagers et pour les espèces migratrices.

À propos des espèces migratrices, ils insistent sur le fait que, selon l'étude, « il a été observé que la densité de passage diffus au-dessus du site du projet est plus importante en se rapprochant de la Sambre », qu'une baisse de fréquence et de densité de groupes de migrants en halte au niveau du périmètre est donc attendue localement et que c'est le motif qui conduit l'auteur d'étude à recommander une superficie totale de 20 hectares même pour la variante, l'impact fût-il jugé faible en raison de milieux de substitution à proximité du site.

Rappelant des extraits du complément de l'étude d'incidences et les motifs de l'acte attaqué justifiant de s'écarter des conclusions et recommandations de l'étude d'incidences initiale, ils précisent leur argumentation, après avoir pris connaissance de l'avis du DNF du 3 mai 2016, de la manière suivante :

« [...] Cet avis ne comporte aucun motif permettant d'expliquer et de justifier pourquoi les mesures préconisées par l'auteur d'étude d'incidences pourraient ainsi être revues à la baisse. On ignore les raisons pour lesquelles, alors que le projet est bien reconnu comme ayant un impact significatif sur les oiseaux, des mesures de compensation seraient suffisantes pour 13,94 ha alors que pour l'auteur de l'étude d'incidences c'est une superficie totale de 19,62 ha qui devait être retenue (pour la variante de 10 éoliennes ce qui est bien autorisé par l'acte attaqué). L'auteur d'étude indiquait d'ailleurs lui-même que seule une superficie légèrement inférieure pouvait être envisagée sur [la] base du nouvel avis rendu par le DNF [...]. Cet avis du DNF est d'autant plus injustifié que selon la note de références [précitée], il s'agit de retenir une compensation de 2 ha par éolienne ».

23. Sur la troisième branche, ils considèrent que le fait de devoir transmettre annuellement un rapport reprenant le type d'aménagement prévu et l'implantation des mesures compensatoires prévues pour les oiseaux n'est pas une évaluation des mesures compensatoires mais une simple condition destinée à vérifier que les mesures compensatoires sont bien maintenues pendant toute la durée du permis. Ils observent qu'en revanche, aucune évaluation du caractère approprié et suffisant des mesures compensatoires n'est prévue, alors qu'une telle évaluation est requise pour permettre de modifier, le cas échéant, les conditions imposées par le permis, en application de l'article 64 du décret du 11 mars 1999 précité.

#### *IV.7. Derniers mémoires*

##### *A. La partie adverse*

24. Dans son dernier mémoire, la partie adverse revient sur la deuxième branche du septième moyen. Elle se réfère à des extraits de l'acte attaqué, du complément de l'étude d'incidences de 2016 et de l'avis du DNF du 3 mai 2016, et en conclut que l'acte attaqué est adéquatement motivé quant à la question des mesures de compensation à imposer au projet, mesures qu'au demeurant, l'acte impose pour la protection de l'avifaune.

À propos de la première branche du moyen, elle insiste sur le fait que l'auteur de l'étude d'incidences a bien examiné la question des effets cumulatifs du projet sur l'avifaune avec les parcs de Quévy et de Beaumont, que ces parcs sont repris par l'étude d'incidences dans la liste des parcs éoliens autorisés et qu'au demeurant, ils se situent respectivement à 14,7 et 15,7 kilomètres du projet, ce qui excède le rayon de 10 kilomètres autour du projet dans lequel le DEMNA recommande de prendre en compte les sources d'information en ce qui concerne les chiroptères.

##### *B. La première partie intervenante*

25. Dans son dernier mémoire, à propos de la première branche, la première partie intervenante indique que le fait que les effets cumulatifs sur l'avifaune du projet et des parcs éoliens existants de Quévy et de Beaumont n'ont pas été étudiés ne constitue pas une lacune de l'étude d'incidences mais « découle d'un choix conscient et motivé de son auteur, conforme à la méthodologie applicable et sur lequel le DNF n'a formulé aucune objection ».

En substance, elle explique que le périmètre d'influence retenu par l'étude d'incidences pour l'avifaune est de 10 kilomètres, les influences du projet étant considérées comme non significatives au-delà de ce périmètre, que l'étude examine ensuite de manière complète l'impact du projet dans ce rayon et analyse l'éventuel effet cumulatif avec le parc éolien d'Estinnes seul situé à une distance de 9,5 kilomètres, tant en ce qui concerne l'avifaune que les chiroptères. Elle précise que, par la carte 4A du dossier cartographique représentant les parcs éoliens situés aux alentours, dont ceux de Quévy et de Beaumont, le DNF et la partie adverse avaient connaissance de l'existence de parcs éoliens au-delà du périmètre étudié et ont dès lors pu respectivement émettre un avis et statuer en connaissance de cause. Elle observe que l'instance spécialisée précitée n'a émis aucune remarque sur les périmètres retenus dans l'étude d'incidences.

Elle attire l'attention sur le fait que la note de référence « pour la prise en compte de la biodiversité » établie par la DGO3-DEMNA et le DNF dont question dans le recours en annulation n'impose aucun périmètre minimum en matière d'étude des incidences d'un parc éolien sur l'avifaune, en sorte qu'il n'est pas établi qu'en fixant le périmètre d'influence du projet à 10 kilomètres, l'auteur de l'étude d'incidences a commis une erreur manifeste d'appréciation. Elle fait valoir qu'au demeurant, il s'agit du rayon préconisé par la note de référence pour l'étude chiroptérologique et que cette distance de 10 kilomètres est appliquée depuis au moins dix ans sans jamais avoir été remise en cause par les instances d'avis.

26. Elle constate qu'en réalité, aucune critique étayée n'est émise de nature à remettre en cause la pertinence du périmètre d'influence de 10 kilomètres retenu, eu égard au constat de l'absence d'effet significatif du parc au-delà de cette distance, mais qu'il est seulement fait état de ce que d'autres parcs éoliens, implantés au-delà du périmètre, existent et auraient dû voir leurs éventuels effets cumulatifs avec le parc litigieux étudiés. À son estime, cette critique tend à remettre en cause l'appréciation, motivée, de l'auteur de l'étude d'incidences, quant au périmètre d'étude adéquat à retenir.

27. Sur la deuxième branche, elle rappelle d'abord l'objectif des recommandations de la note de référence précitée en matière de maintien de la biodiversité lors de la mise en place d'un projet éolien. Elle reproduit de larges extraits de l'étude d'incidences sur l'environnement de 2012, relatifs aux impacts du projet litigieux sur les espèces d'oiseaux nicheuses, migratrices et hivernantes, de même que les conclusions et recommandations de l'étude en matière de mesures de compensation. Elle relève que l'analyse faite à l'époque est nécessairement succincte voire actuellement désuète, au vu de la documentation scientifique peu développée dont les auteurs d'études disposaient alors et du fait que la note de

référence précitée lui est postérieure. Elle revient ensuite sur la conclusion du DNF, suivi en cela par le permis délivré le 3 mars 2014, qui, en 2012, préconisait la mise en place de 18 hectares de mesures de compensation, de même que sur l'instruction administrative et le complément d'étude d'incidences qui ont suivi l'arrêt d'annulation n° 233.871 du 19 février 2016.

Elle observe, à cet égard, que la superficie des mesures de compensation désormais proposée par l'auteur de l'étude complémentaire est revue à la baisse pour la variante de 10 éoliennes, sous réserve d'un nouvel avis du DNF, qu'en cet avis daté du 3 mai 2016, le DNF propose la mise en place de mesures de compensation pour une superficie totale de 13,94 hectares, et qu'il maintient donc mais complète son avis initial, puisque la superficie totale précitée « ne s'écarte pas de manière importante de la recommandation initiale du DNF qui recommandait déjà 1,5 ha par éolienne, soit 15 ha pour la variante à 10 éoliennes ». Elle estime que la démarche fondée sur une approche plus qualitative, explique la diminution des superficies initialement proposées et que les requérants restent en défaut de démontrer que ce choix serait inadéquatement justifié ou reposerait sur une erreur manifeste d'appréciation. Elle pointe en outre les autres mesures environnementales prévues, telles notamment la plantation de haies ou la création de zones refuges le long des voiries créées ou aménagées, qui tendent aussi à augmenter l'attractivité de la zone au sein de laquelle le projet éolien est envisagé.

Elle conclut que, sans devoir s'en expliquer davantage, la partie adverse a pu valablement se fonder sur les avis de l'instance spécialisée en la matière, dont les mesures préconisées sont pertinentes et dont les exigences sont toutes imposées au titre de conditions particulières d'exploitation.

### *C. Les deuxième et troisième parties intervenantes*

28. Dans leur dernier mémoire, les deuxième et troisième parties intervenantes développent une argumentation analogue à celle de la première partie intervenante, en ce qui concerne la première branche du moyen.

29. Sur la deuxième branche, elles soulignent que les études d'incidences sur l'environnement ne sont que des recommandations dont le DNF est en droit de s'écarter sans devoir se justifier et que, partant, l'auteur de l'acte attaqué qui adopte les recommandations de l'autorité spécialisée en la matière, n'a pas à remettre en cause cet avis technique ni à justifier son choix. Elles concluent à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse, en ce qu'elle se réfère à l'étude du DNF judicieusement motivée.

Par ailleurs et surabondamment, elles exposent les éléments suivants :

- « 1. Le DNF a délimité précisément les parcelles des mesures compensatoires  
2. L'avis du DNF de 2016 prend acte de la suppression de deux éoliennes (dix au lieu de douze)  
3. Une partie des parcelles visées par les mesures compensatoires prévues par l'avis du DNF de 2012 se trouv[e] dans la future route N51, les rendant indisponibles  
4. Les enjeux ornithologiques sont considérés comme modérés  
5. L'implémentation de haies supplémentaires prévue par l'avis de 2012 est maintenue dans l'avis de 2016 malgré la diminution du nombre d'éoliennes  
6. Les mesures supplémentaires pour la protection de la chiroptérofaune locale sont imposées  
7. La superficie des mesures compensatoires en faveur des oiseaux migrateurs inféodés aux milieux ouverts et humides prévue par l'avis de 2012 est maintenue dans l'avis de 2016 malgré la diminution des éoliennes ».

À cet égard, elles contestent que le DNF ait commis une erreur méthodologique dans les choix qu'il a posés. Elles insistent sur le fait que la compensation de 2 hectares par éolienne est une moyenne proposée par la « note de référence pour la prise en compte de la biodiversité », pouvant être majorée à 3 hectares pour les éoliennes problématiques et minorée à 1 hectare pour les éoliennes les moins problématiques, mais que cette variation suit naturellement celle des enjeux ornithologiques locaux, en sorte que ce n'est pas une référence absolue, la note précisant elle-même qu'« il n'est pas possible d'élaborer une méthodologie permettant de définir de façon constante et homogène le type de mesures à appliquer et leurs proportions précises ».

Elles observent qu'en l'espèce, en 2012, lorsque le parc en projet était composé de douze éoliennes, le DNF a considéré que les enjeux ornithologiques étaient globalement modérés et qu'une surface minimale globale de 18 hectares, soit 1,5 hectare par éolienne, était souhaitée. Elles expliquent que cette surface minimale globale est ramenée dans l'avis, toujours favorable, du DNF du 10 mai 2016 à 13,94 hectares en raison de la suppression de deux éoliennes mais que le DNF maintient la mesure des 615 mètres de haie prévue dans son rapport initial de 2012 et que des mesures complémentaires de protection pour la chiroptérofaune, proposées par le DNF en fonction des saisons et conditions météorologiques, sont reprises dans l'acte attaqué. Ainsi, à leur estime, le DNF préfère-t-il une approche qualitative dans la sélection des parcelles à une vision quantitative.

#### *D. La quatrième partie intervenante*

30. Dans son dernier mémoire, la quatrième partie intervenante développe une argumentation identique à celle de la première partie intervenante, en ce qui concerne les deux premières branches du moyen.

#### *E. Les parties requérantes*

31. Dans leur dernier mémoire, quant à la première branche, les requérants relèvent, à titre liminaire, une contradiction entre les thèses défendues par les parties adverse et intervenantes, en ce que l'une affirme que les effets cumulatifs sur l'avifaune du projet et des parcs de Quévy et de Beaumont ont été analysés par l'auteur de l'étude d'incidences tandis que les autres indiquent que lesdits effets n'ont volontairement pas été étudiés au-delà d'un périmètre d'influence de 10 kilomètres. Ils en déduisent que la partie adverse n'a pas compris la portée de l'étude d'incidences et que, partant, elle n'a pas statué en parfaite connaissance de cause.

32. Ils répètent qu'il n'y a pas eu d'examen des effets cumulés des incidences du projet et de celles des parcs éoliens existants et autorisés, susceptibles d'aggraver les impacts significatifs sur les oiseaux et d'influer sur les mesures compensatoires à mettre en œuvre. À cet égard, ils considèrent qu'en soutenant que ces effets ne doivent être analysés que dans un rayon de 10 kilomètres, les parties intervenantes confondent l'analyse des effets cumulés du projet avec d'autres autorisés et existants et la notion de « périmètre d'étude » qui concerne le projet envisagé individuellement.

Ils observent qu'en l'espèce, l'étude d'incidences a, sur ce point, envisagé plusieurs types de périmètres d'étude, à savoir, d'une part, le périmètre restreint qui englobe l'emprise du projet et les surfaces situées à proximité directe du projet et, d'autre part, les périmètres d'influence concernant les surfaces où les impacts du projet sur l'environnement ont encore une influence notable, que ces périmètres d'influence sont fonction des différents domaines de l'environnement et qu'en ce qui concerne l'influence potentielle du projet sur l'avifaune, l'auteur de l'étude fixe le périmètre restreint jusqu'à 10 kilomètres. Ils font valoir que la définition de ces différents périmètres, spécialement celui visant l'influence sur le milieu biologique, justifie uniquement l'analyse des incidences du projet, considéré isolément, sur l'environnement, mais non celle des impacts cumulatifs dudit projet avec d'autres. Ils soulignent qu'à aucun moment, l'étude d'incidences ne justifie les raisons pour lesquelles il n'y aurait pas lieu de tenir compte, s'agissant des impacts cumulatifs, des parcs éoliens de Beaumont et de Quévy, et les projets d'extension les concernant.

Quant à l'argument tiré de la note de référence du DEMNA recommandant de prendre en considération les sources d'information sur les chiroptères dans un rayon de 10 kilomètres, ils font valoir que cela concerne les chauves-souris et non les oiseaux et qu'au demeurant, cette recommandation concerne le recueil des données chiroptérologiques disponibles, et non l'analyse des effets cumulatifs d'un projet avec ceux autorisés et existants.

33. À leur estime, ni le fait que l'autorité et le DNF avaient connaissance des autres parcs, ni l'absence d'observations du DNF et du CWEDD, ne peuvent pallier l'insuffisance de l'étude d'incidences, dès lors qu'avoir connaissance de l'existence de parcs éoliens n'implique pas une connaissance des effets cumulés de ces parcs avec celui autorisé par l'acte attaqué, qui constituent pourtant un élément essentiel du dossier en ce qui concerne la migration et le déplacement des oiseaux. Ils ajoutent que le CWEDD a d'ailleurs, à plusieurs reprises, souligné l'insuffisance des études d'incidences sur cette problématique, en particulier dans les milieux agraires, et l'absence de stratégies justifiant le choix de compensations cohérentes soutenant efficacement un objectif régional.

34. Sur la deuxième branche du moyen, ils répliquent que ce n'est pas parce que le DNF est une instance spécialisée que l'on peut admettre que la partie adverse se rallie à son avis et s'écarte des conclusions de l'étude d'incidences, sans motivation formelle aucune, d'autant que l'auteur de l'étude est également un spécialiste, sans quoi on n'aperçoit pas l'utilité d'encore réaliser des études d'incidences. Ils précisent que leur moyen n'est pas pris de l'erreur manifeste d'appréciation mais d'un défaut de motivation formelle. À cet égard, ils estiment que les autres mesures environnementales proposées par le DNF et relatives aux haies, zones de refuge le long des voiries et gestion des aires de montage ne permettent pas plus de comprendre la motivation de l'acte attaqué, eu égard à ce que l'étude d'incidences recommande, à savoir, par exemple, l'implantation de la haie précitée en sus des 20 hectares de compensation repris en 2010 et 2016.

35. Enfin, ils réitèrent en substance leur argumentation développée dans la troisième branche, en ce que, selon eux, une mesure de compensation suppose nécessairement une évaluation de son efficacité, *quod non* en l'espèce.

#### *IV.8. Examen*

##### *A. Première branche*

36. Aux termes de l'article D.6, 8°, du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, dans sa version applicable en l'espèce, l'étude d'incidences sur

l'environnement consiste en « 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.66, § 1<sup>er</sup>, du même Code, alors applicable, dispose comme suit :

- « Sans préjudice des articles 42 et 50 du CWATUP, l'évaluation des incidences, qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences, identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, à court, à moyen et à long terme, de l'implantation et de la mise en œuvre du projet sur :
- 1° l'homme, la faune et la flore;
  - 2° le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage;
  - 3° les biens matériels et le patrimoine culturel;
  - 4° l'interaction entre les facteurs visés aux 1°, 2° et 3°, du présent alinéa ».

Une étude d'incidences sur l'environnement est un document qui non seulement doit informer le public de toutes les incidences environnementales d'un projet afin de lui permettre de faire valoir utilement ses observations mais également permettre à l'autorité d'évaluer en toute connaissance de cause lesdites incidences du projet soumis à autorisation. Elle doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les lacunes dans l'étude d'incidences ne vicient toutefois la décision de l'autorité que si elles sont importantes, c'est-à-dire si elles n'ont pas permis à celle-ci, fût-ce approximativement, d'apprécier la nature et les effets des travaux projetés sur l'environnement. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte de l'étude d'incidences sur l'environnement pour évaluer les incidences du projet, elle peut également s'informer d'une autre manière pour obtenir d'éventuelles informations manquantes. En outre, il appartient en principe à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

37. En l'espèce, l'étude d'incidences sur l'environnement de 2012 dresse comme suit la liste des parcs éoliens autorisés ou en projet situés à proximité du projet qui fait l'objet de l'étude (page 181 du rapport final) :

- parc éolien d'Estinnes, 11 éoliennes existantes, situé à 9,6 kilomètres;
- parc éolien de Quévy, 9 éoliennes existantes, situé à 15,7 kilomètres, outre un projet d'extension de 12 éoliennes, procédure en cours, situé à 12,7 kilomètres;

- parc éolien de Beaumont, 10 éoliennes existantes, situé à 14,7 kilomètres, outre un projet d'extension de 7 éoliennes, procédure en cours;
- projets de parc éolien de Thuin, 13 + 8 éoliennes, procédure en cours, situé à 10,8 kilomètres;
- projet de parc éolien de Grand-Reng, 12 éoliennes, situé à 6,5 kilomètres.

La même étude d'incidences mentionne ce qui suit, s'agissant de l'impact sur l'avifaune et de l'effet cumulatif éventuel du projet avec les autres sites éoliens existants ou autorisés (page 136 du rapport final) :

« 4.5.6.4 Effet cumulatif et interaction avec d'autres infrastructures humaines

> Voir CARTE n° 6a : Site d'intérêt biologique

Le parc éolien d'Estinnes se trouve à 9,5 km au nord du projet. Ce parc est composé de 11 éoliennes de la classe 6 MW et est installé dans une plaine agricole. Les 5 autres parcs référencés sont à l'étude ou en cours d'instruction.

Le nombre restreint de parcs et projets éoliens et les interdistances élevées entre eux ne génère pas d'effets cumulatifs particuliers mais impliquera l'occupation par des infrastructures d'une plaine agricole où l'habitat est peu présent.

La région est densément peuplée, les villages et autres infrastructures urbanistiques s'étendent dans les campagnes agricoles en suivant les voies de communication. Les grandes plaines agricoles calmes comme celle où est prévu le projet se raréfient. Cet habitat ne présente pas d'intérêt biologique intrinsèque mais il fait partie intégrante des campagnes de la région du centre et accueille une faune typique qui s'y reproduit et/ou s'y nourrit. Du point de vue de l'effet cumulatif, la construction du projet ne générera pas d'effets cumulatifs significatifs ».

38. Les parties intervenantes ne contestent pas que l'étude d'incidences n'aborde pas la question des effets cumulatifs du projet avec d'autres parcs éoliens déjà autorisés et existants, situés à plus de 10 kilomètres de l'implantation projetée, à savoir les parcs de Quévy et de Beaumont. Elles affirment au contraire qu'il s'agit d'un choix délibéré de l'auteur de l'étude résultant de la méthodologie retenue.

L'extrait de l'étude d'incidences auquel elles font référence dans leurs derniers mémoires expose notamment ce qui suit (page 10 du rapport final) :

« 2.3 Périmètres d'étude

Deux types de périmètres d'étude ont été définis dans le cadre de cette étude pour l'analyse de l'état initial et des incidences du projet sur l'environnement :

- Le périmètre restreint englobe l'emprise du projet, ainsi que les surfaces situées à proximité directe, qui seront directement touchées par le projet (emprise du

chantier et emprise définitive du projet, voies d'accès, tracé des raccordements électriques).

- Les périmètres d'influence du projet comprennent les surfaces où les impacts du projet sur l'environnement ont encore une influence notable. Ces périmètres se définissent en fonction des différents domaines de l'environnement. Au-delà de ces périmètres, l'influence du projet est considérée comme étant non significative.

Le périmètre d'influence est défini indépendamment des limites administratives ».

Suit ensuite le tableau 2 relatif aux « périmètres d'influence considérés pour les différents domaines de l'environnement », étant respectivement les sol et sous-sol, les eaux souterraines et eaux de surface, les air et micro-climat, le milieu biologique et, enfin, les paysage et patrimoine. En ce qui concerne le milieu biologique, le périmètre d'influence considéré consiste dans le périmètre restreint et la « zone d'influence potentielle du projet sur la faune (500 m en général, jusqu'à 10 km pour l'avifaune) ».

39. S'il y est expressément fait état d'un périmètre d'influence sur l'avifaune considéré jusqu'à 10 kilomètres, il reste qu'aux termes de l'extrait précité, il s'agit d'un périmètre d'étude retenu « pour l'analyse de l'état initial et des incidences du projet sur l'environnement », en sorte que les requérants relèvent à juste titre qu'il est délimité pour l'analyse des impacts environnementaux « du projet » en soi, mais non celle d'éventuels impacts cumulés dudit projet avec d'autres parcs éoliens. Par ailleurs, si l'on peut éventuellement en déduire qu'au-delà de cette distance de 10 kilomètres, les influences « du projet » ne peuvent plus, à l'estime de l'auteur de l'étude, être considérées comme significatives, ni l'étude d'incidences ni l'acte attaqué ne permettent de comprendre pourquoi – ni même si – l'autorité a considéré qu'il en va de même concernant les effets cumulés sur l'avifaune, du projet et d'autres parcs éoliens déjà exploités, situés au-delà du périmètre retenu.

En prenant uniquement en considération le parc d'Estinnes situé à 9,5 kilomètres du projet pour apprécier les effets cumulatifs sur l'avifaune du projet et de parcs sis à proximité, l'étude d'incidences n'examine ni la possibilité d'effets cumulatifs du projet avec deux autres parcs existants, distants respectivement de 14,7 et 15,7 kilomètres, à savoir ceux de Quévy et Beaumont, ni leur importance éventuelle pour l'avifaune présente sur le site. Or, les périmètres d'influence de ces deux parcs sur l'avifaune, jusqu'à 10 kilomètres, recoupent nécessairement en partie celui du projet litigieux.

40. L'étude d'incidences sur l'environnement est donc lacunaire sur ce point. Cette lacune n'est pas minime, concernant l'impact environnemental

cumulatif du projet avec deux des trois parcs éoliens existants non loin de l'implantation projetée. En l'absence d'autres pièces du dossier administratif à laquelle la partie adverse a pu avoir égard, qui lui auraient permis d'apprécier, fût-ce approximativement, un tel impact sur l'avifaune, les requérants rendent raisonnablement plausible que, quant à ce, la lacune relevée a empêché la partie adverse de statuer en connaissance de cause.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier si des parcs éoliens situés respectivement à 14,7 et 15,7 kilomètres d'un projet donné doivent être pris en considération pour rechercher d'éventuels effets cumulatifs sur l'avifaune. Une telle investigation incombe d'abord à l'auteur de l'étude d'incidences et, le cas échéant, aux instances d'avis consultées. En revanche, les autres parcs éoliens précités de Thuin et Grend-Reng n'étant pas des projets autorisés et définitifs, l'étude d'incidences ne devait pas les prendre en compte dans l'analyse des effets cumulatifs du projet litigieux avec les parcs éoliens avoisinants, dès lors que l'issue des demandes les concernant demeurerait hypothétique.

La première branche du septième moyen est fondée dans la mesure qui précède.

### *B. Deuxième branche*

41. L'étude d'incidences de 2012 prévoyait les mesures compensatoires suivantes en faveur de l'avifaune, s'agissant d'un parc de 12 éoliennes (pages 138 à 140 du rapport final) :

#### « 4.5.8.2 Mesures de compensation en faveur de la faune

Les principaux impacts identifiés du projet concernent l'avifaune agricole. D'après les expériences menées aux Pays-Bas et en Allemagne, les mesures en faveur de la faune agricole ont un effet détectable sur les populations à partir d'une proportion de minimum 3 à 5 % d'habitats semi-naturels par rapport à la superficie agricole totale.

Le périmètre de 500 m du parc couvre 410 ha, des aménagements sont donc à prévoir pour une superficie totale de 20 ha

[...]

#### 4.5.8.3 Évaluation des mesures de compensation

À la demande du promoteur, l'ASBL 'Faune & Biotopie' a été mandatée pour définir concrètement un plan de mesures de compensation. Dans ce cadre, 'Faune et Biotopie' a pu réunir des conventions signées avec les propriétaires et/ou les exploitants des parcelles pour une superficie totale de 24,05 ha (zone de fauche tardif / couvert biennuels + bandes herbeuses) et de 315 m de haie vive double rang.

Quantitativement, les superficies proposées comme compensation (21 ha) dépassent la demande originale de l'auteur d'étude, puisque 20 ha de compensation avaient été demandés, à quoi [s'ajoutent] les 315 m de haie vive double rangs proposés en supplément.

Qualitativement, ces mesures se répartissent comme suit [...] :

- 13,74 ha d'aménagement sont prévus dans une plaine agricole proche des éoliennes. [...] Tant par le type d'aménagements proposés que par la localisation des mesures dans une plaine proche (impact positif pour les populations concernées par le projet de parc) et que par leur densité, l'auteur d'étude estime que les mesures proposées compenseront l'impact potentiel du projet pour les espèces des plaines agricoles concernées, à savoir les busards et le passereaux agraires.
- 7,61 ha d'aménagement sont proposés dans les zones plus humides en bordure de la Sambre, au sein du SGIB 101 Marais de Labuissière. Ces aménagements consistent également en des couverts biannuels et des zones de fauchage tardif.
- 315 m de haie double rangs seront planté[s], [...] de manière à densifier le réseau écologique en place.

[...]

Les zones de compensation réunies par le promoteur correspondent et/ou équivalent les demandes formulées par le bureau d'étude.

Tels que proposées, l'auteur d'étude juge que la mise en place des 21 ha de mesures et des 315 m de haie double rangs compenseront les impacts potentiels du projet pour l'avifaune locale ».

Sous le titre « Recommandations de l'auteur d'étude », on peut lire également ce qui suit (page 247 du rapport final) :

- « Aménager 5 à 6 ha sous la forme de MAE en [...] faveur de la présence de plusieurs espèces de passereaux nicheurs typiques des zones agraires (5 espèces présentes sur les 7) » ;
- « Prévoir sur une superficie de 5 à 6 ha [...] pour les Busards » ;
- « Acquérir des zones herbeuses/prés en bordure de la Sambre, à raison d'environ 10 ha au vu de la proximité du site avec les marais de la Buissière et pour les oiseaux migrants suivant la Sambre et faisant halte en milieu agricole ».

Dans son avis du 7 août 2012, le DNF s'exprimait comme suit pour un parc de 12 éoliennes :

« [...]

Un impact significatif du projet de parc peut donc être attendu sur les oiseaux nicheurs des plaines agricoles ainsi que sur les espèces hivernantes dans la plaine et sur les limicoles et autres oiseaux migrants utilisant les plaines agricoles ouvertes et les zones humides pour leurs habitats migratoires. Cet impact est considéré comme compensable par la mise en place de mesures de gestion favorables à ces espèces. Les enjeux ornithologiques étant considérés comme globalement modérés, une surface minimale globale équivalente à 1,5 ha par éolienne est souhaitée, soit 18 ha au total.

[...]

Les mesures en faveur des oiseaux des plaines agricoles couvriront une surface de l'ordre de 11 ha. [...] Ces mesures pourront être implantées dans la plaine située à l'ouest du parc, et pour laquelle le demandeur a contracté des accords avec les agriculteurs. [...]

Les mesures en faveur des oiseaux migrateurs inféodés aux milieux ouverts et humides couvriront une surface de l'ordre de 7 ha [...] ».

42. Le complément d'étude d'incidences de 2016 recommande, pour un parc de 10 éoliennes, d'une part, l'aménagement et l'entretien de 10 hectares de mesures de compensation en faveur de l'avifaune agraire et, d'autre part, l'aménagement et l'entretien de 10 hectares de mesures de compensation en faveur de l'avifaune migratrice à proximité de la Sambre.

Son auteur précise qu'« une superficie légèrement inférieure pourrait être envisagée sur [la] base du nouvel avis qui sera rendu par le DNF en cours d'instruction » et que, si c'est le cas, l'auteur de l'étude recommanderait de « supprimer prioritairement les mesures au niveau des parcelles numérotées 11 et 12 à la Figure 5 », de sorte que « la superficie totale des mesures s'élèverait ainsi à 19,62 ha avec 6,16 ha (31,4 %) de mesures COA1, 10,84 ha de mesures COA2 (55,25 %) et 2,62 ha (13,35 %) de parcelles gérées en prairies extensives ».

Le nouvel avis du DNF du 3 mai 2016 propose, quant à lui, des mesures de compensation d'une superficie totale de 13,94 hectares, sur la base des considérations suivantes :

« Des mesures en faveur des oiseaux des plaines agricoles ouvertes et en faveur des oiseaux migrateurs inféodés aux milieux ouverts et humides seront mises en œuvre sur une surface totale de l'ordre de 13,94 ha.

Les mesures en faveur des oiseaux des plaines agricoles couvriront une surface de l'ordre de 6,24 ha. Elles se répartiront essentiellement en mesures COA1, COA2 et dans une moindre proportion en mesures COA3 à COA6 (voir extrait de la "Note de référence pour la prise en compte de la biodiversité dans les projets éoliens" en annexe 1).

Ces mesures pourront être implantées dans la plaine située à l'ouest du parc, sur les parcelles numérotées 2 à 10 pour lesquelles le demandeur a contracté des accords avec les agriculteurs, et en suivant les recommandations reprises en annexe 2.

Les mesures en faveur des oiseaux migrateurs inféodés aux milieux ouverts et humides couvriront une surface de l'ordre de 7,7 ha correspondant aux parcelles numérotées 19 à 26 pour lesquelles le demandeur a contracté des accords avec les agriculteurs. Ces parcelles seront aménagées en prairie de fauche extensive pour favoriser la halte migratoire des espèces inféodées aux milieux humides ouverts et rivulaires comme les limicoles, en suivant les recommandations du DNF/DEMNA ».

L'acte attaqué se réfère à l'avis du DNF du 3 mai 2016 et le fait sien. Il est notamment motivé comme il suit :

« [...] »

Considérant que le complément de l'étude d'incidences relatif à la variante de 10 éoliennes confirme les conclusions de l'évaluation environnementale émises dans l'étude d'incidences de 2012; que les impacts attendus sur l'avifaune sont jugés faibles et non significatifs; que le complément d'étude prévoit néanmoins, au titre de mesures compensatoires, l'aménagement et l'entretien de 10 hectares de mesures de compensation en faveur de l'avifaune agraire, soit 1 ha par éolienne implantée (la répartition suggérée étant 40 % de mesures COA1, 40% de mesures COA2 et 20% de mesures COA3 à 5); que le complément d'étude prévoit également l'aménagement et l'entretien de 10 hectares de mesures de compensation en faveur de l'avifaune migratrice à proximité de la Sambre; que, conformément à l'avis du DNF émis en cours d'instruction et à l'étude de 2012, le complément d'étude prévoit la mise en place d'une haie vive d'une longueur totale de 615 m pour compenser l'impact de l'éolienne 5 en milieu bocager;

Considérant que dans le cadre de l'étude d'incidences de janvier 2012, le demandeur a contracté des engagements auprès d'agriculteurs pour la gestion de parcelles en faveur des espèces locales pour une surface totale de 20 ha, dans la plaine à l'Ouest du parc, au Nord de Merbes-le-Château et à proximité des marais de La Buissière; que ladite surface proposée par le demandeur a été adaptée et de nouvelles parcelles ont été désignées de manière à répondre à l'avis du DNF du 7 mai 2012 [sic] qui indiquait que les parcelles situées à l'extrême ouest et sur le tracé du projet de RN54 devaient être écartées; que le complément d'étude d'incidences relève que ces mesures proposées par le demandeur sont pertinentes et proportionnées par rapport à l'impact du projet sur le milieu biologique local; que l'ensemble des parcelles proposées par le demandeur représentent une superficie totale de 22,82 ha pour le projet de 12 éoliennes; que l'auteur du complément d'étude de mars 2016 précise que cette superficie, supérieure à celle recommandée et compte tenu de la localisation de certaines parcelles à proximité d'une éventuelle nouvelle voirie régionale, peut être revue à la baisse pour la variante de 10 éoliennes en fonction du nouvel avis qui sera rendu par le DNF; que dans ce cas, l'auteur d'étude recommande de supprimer prioritairement les mesures au niveau des parcelles numérotées 11 et 12 à la Figure 5 du complément d'étude; que l'avis du DNF sur recours du 3 mai 2016 est favorable conditionnel et impose que les mesures compensatoires précitées soient mises en œuvre sur une surface totale de l'ordre de 13,94 ha et que ces mesures soient implantées sur les parcelles n° 2 à 10 et 19 à 26 pour lesquelles le demandeur a contracté des accords avec les agriculteurs; que l'ensemble des conditions énoncées dans l'avis du DNF du 3 mai 2016 font partie intégrante de la présente décision.  
[...] » (pages 67-68).

43. L'article D.69, alinéa 1<sup>er</sup>, du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« L'autorité compétente apprécie les incidences du projet en prenant en considération l'étude d'incidences sur l'environnement ou la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, les avis recueillis dans le cadre de la procédure en autorisation et toute autre information qu'elle juge utile ».

Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Certes, cette exigence ne va pas

jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus mais le degré de précision de sa réponse dépend de l'importance de l'argument divergent antérieur.

44. En l'espèce, on ne peut raisonnablement considérer qu'une réduction de plus de 6 hectares de mesures compensatoires, telle que préconisée par le DNF dans son avis du 3 mai 2016 et retenue par l'acte attaqué, correspond aux recommandations de l'auteur du complément d'étude d'incidences qui n'excluait pas « une superficie légèrement inférieure » aux 20 hectares proposés mais n'envisageait cette légère réduction éventuelle qu'à hauteur de 0,38 hectares.

Certes, le DNF est l'instance d'avis spécialisée indiquée pour conseiller l'autorité en opportunité sur la question des mesures de compensation mais il demeure que pour motiver sa décision en la forme de manière adéquate, la partie adverse se devait d'indiquer, dans l'acte attaqué, les raisons pour lesquelles elle a choisi de se rallier aux conclusions du DNF plutôt qu'à celles de l'auteur du complément de l'étude d'incidences ou à l'avis antérieurement émis par le DNF, d'autant que l'avis du DNF de mai 2016 n'expose pas non plus pourquoi il s'écarte dans une large mesure de son avis initial et de la proposition subsidiaire contenue dans le complément d'étude d'incidences, si ce n'est en visant, sans développement, les « dernières connaissances et recommandations » conjointes du DNF, du DEMNA et EDORA.

À cet égard, d'une part, il ne ressort pas des avis successifs du DNF que les enjeux ornithologiques ont changé entre l'année 2012, époque à laquelle 18 hectares de compensation étaient recommandés, et l'année 2016 lors de laquelle l'instance d'avis réduit la surface de compensation à 13,94 hectares. Rien n'explique non plus pourquoi le DNF passe de 11 hectares en faveur des oiseaux des plaines agricoles en 2012 à 6,24 hectares en 2016. D'autre part, outre qu'il s'apparente à une motivation *a posteriori* de l'acte attaqué, ce qui n'est pas admissible, l'argument des parties intervenantes selon lequel la position du DNF de 2016 s'explique par la sélection qualitative des parcelles choisies qu'il a privilégiée par rapport à une approche plus quantitative, ne justifie pas une diminution de plus de 6 hectares de mesures compensatoires, d'autant que l'aspect qualitatif des parcelles identifiées en 2012 n'était pas absent de l'étude des incidences sur l'environnement à laquelle le DNF a eu égard pour donner son premier avis favorable conditionnel.

Le septième moyen est fondé en sa deuxième branche, en ce qu'il invoque la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

## *V. Autres moyens*

45. Les troisième, quatrième et sixième moyens et la troisième branche du septième moyen, à les supposer fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

## *VI. Indemnité de procédure*

46. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure majorée de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

**Article 1<sup>er</sup>**

Est annulée la décision du ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions du 1<sup>er</sup> juillet 2016 accordant à la SA Electrabel, jusqu'au 28 février 2034, un permis unique visant à construire et à exploiter un parc de dix éoliennes sur les territoires des communes de Lobbes et Merbes-le-Château dans un établissement situé route Provinciale à Merbes-le-Château.

**Article 2**

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée aux parties requérantes à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 2600 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 2000 euros et à la charge des quatre parties intervenantes à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le 3 février 2022 par :

Colette Debroux,  
Anne-Françoise Bolly,  
Luc Donnay,  
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux