

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.696 du 6 juin 2023

A. 231.176/XIII-9022

En cause :

1. **la commune de Frasnes-lez-Anvaing**,
représentée par son collège communal,
2. **RASSON** Bernadette,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme EOLY,
ayant élu domicile chez
M^e Benjamin REULIAUX, avocat,
chaussée de Louvain 431 F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 juillet 2020 par la voie électronique, la commune de Frasnes-lez-Anvaing et Bernadette Rasson demandent l'annulation de l'arrêté des ministres de l'Aménagement du territoire et l'Environnement du 5 mai 2020 octroyant un permis unique à la société anonyme (SA) Eoly Energy pour l'implantation et l'exploitation d'un parc de trois éoliennes dans un établissement situé chaussée de Renaix à Frasnes-lez-Anvaing.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 253.890 du 31 mai 2022, tel que rectifié par l'arrêt n° 254.173 du 30 juin 2022, a ordonné la réouverture des débats et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Lionel Renders, 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mars 2023.

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

M^c Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^c Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^c Benjamin Reuliaux, avocat, comparaissant pour la 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. Les fait utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 253.890 du 31 mai 2022, tel que rectifié par l'arrêt n° 254.173 du 30 juin 2022. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

4. Les requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 2 et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 1^{er} et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles D.50 et D.64 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la méconnaissance du cadre de référence du 11 juillet 2013 pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne.

5. Dans un premier grief pris du non-respect de l'article 127, § 3, du CWATUP, elles observent que l'acte attaqué se fonde sur l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours et sur la motivation qu'il comporte quant à l'appréciation des lignes de force du projet. Elles estiment que ces éléments constituent une motivation éclatée et répétitive.

Elles reproduisent les motifs concernés par cette question issus de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours et ceux propres à l'acte attaqué.

Elles déduisent de l'avis du fonctionnaire délégué que celui-ci a estimé que le paysage « ne présente pas de ligne de force principale », que l'autoroute « ne constitue pas une ligne de force locale “forte” » mais qu'elle « constitue une ligne de force artificielle dans le paysage local », que le site d'implantation présente « une ligne de force locale constituée par l'infrastructure autoroutière de l'A8/E429 », que « les 4 éoliennes se positionnent idéalement en parallèle avec l'infrastructure autoroutière en renforçant la ligne de force locale qui [est] constituée par l'autoroute A8/E429 », et que « le projet éolien contribue à une structuration du paysage régional renforcement de sa forme topographique [sic] et du paysage local en s'appuyant sur l'infrastructure autoroutière de l'A8/E429 ».

Elles constatent que l'auteur de l'acte attaqué a, quant à lui, estimé que « l'auteur d'étude [n']identifie pas [l'autoroute A8/E429 et la N60] comme étant des lignes de force du paysage » et que « l'autoroute n'est pas une ligne de force du paysage selon l'auteur d'étude d'incidences ».

Elles concluent qu'il y a deux analyses différentes et antagonistes de l'autoroute au titre de ligne de force du paysage, celle de l'auteur de l'étude

d'incidences et celle du fonctionnaire délégué. Elles font valoir qu'en l'espèce, face à deux appréhensions différentes et alors que l'autorité doit avoir une perception exacte des lignes de force du paysage, l'auteur de l'acte attaqué se borne à citer et se référer à l'analyse de l'auteur de l'étude d'incidences, sans autre justification, alors qu'à leur estime, face à des avis divergents émanant d'instances différentes, il devait expliquer son choix de suivre une position plutôt que l'autre.

Elles infèrent des motifs de l'acte attaqué que son auteur considère que si un projet éolien ne se raccroche pas à une ligne de force du paysage ou s'il se départit de celle-ci, il recompose nécessairement le paysage en y imprimant sa structure propre. Elles considèrent qu'une telle inférence générale ne peut être admise. Elles relèvent que le cadre de référence précise qu'un parc éolien, en l'absence de ligne de force, « peut apporter une nouvelle structuration au paysage concerné », ce qui n'est pas la même chose.

6. Dans un second grief, elles observent que l'autorité entend justifier l'implantation du projet au regard du principe de regroupement énoncé dans le cadre de référence, par une pluralité de motifs non hiérarchisés, qui doivent en conséquence être chacun adéquat pour constituer une motivation adéquate.

Elles font valoir qu'aux termes du cadre de référence, le principe de regroupement n'est pas systématique mais présuppose, dans le cas d'espèce, une « cohérence de perception », un « renforcement de l'image créée » ou encore une « dynamique positive, notamment paysagère ». Elles considèrent que c'est donc bien la perception visuelle d'un parc ancré sur une infrastructure et ses éléments connexes qui justifie le principe de regroupement et que, partant, si l'élément linéaire ne constitue pas un ancrage visuel, il ne saurait justifier l'implantation du parc, ce qui ressort d'ailleurs de l'avis défavorable du 16 septembre 2016 de la commission de gestion du parc naturel du Pays des Collines.

Elles soutiennent que l'autorité compétente se méprend sur la portée du principe de regroupement du cadre de référence en faisant un lien inconditionnel entre infrastructures et éoliennes. Elles opposent les motifs de l'acte attaqué mettant en exergue la proximité du projet éolien avec divers axes routiers et l'appréciation de la partie adverse, qui estime en revanche que l'autoroute A8-E429 ne constitue pas une ligne de force, même locale, du paysage. Elles relèvent que l'étude d'incidences elle-même reconnaît qu'« au droit du site, le paysage ne présente pas de lignes de forces particulières » et qu'il n'est pas pertinent d'affirmer que l'A8 est tout de même visible par endroit car c'est bien au droit du site et non « par endroit » que la « cohérence de perception » doit être constatée.

Elles estiment qu'il en va *a fortiori* de même pour les nationales N60 et N529 qui ne structurent pas davantage le paysage et pour l'échangeur qui « ne représente pas une ligne de force du paysage local ». Par ailleurs, elles pointent qu'une référence à une zone d'activité économique éloignée de plus de 1.500 mètres, sans précision paysagère, n'est pas non plus pertinente, s'agissant du principe de regroupement, pas plus que celle à un « environnement péri-urbain » puisque, comme cela ressort de l'acte attaqué, « le projet éolien est localisé au cœur du grand ensemble paysager de la plaine et du bas plateau limoneux hennuyers », au sein de « l'unité de territoire paysager de la Plaine de Celles et d'Anvaing » qui « présente un paysage de labours dont le morcellement parcellaire va de pair avec un habitat dispersé de petits noyaux villageois ».

Elles ajoutent que la référence au Code du développement territorial (CoDT) est inappropriée, puisqu'il n'est pas applicable en l'espèce et que le critère retenu ne répond pas au critère du cadre de référence qu'entend appliquer l'autorité compétente.

Elles estiment que la motivation est dès lors inadéquate et ne répond pas à l'avis de la commission de gestion du parc naturel du Pays des Collines. Elles relèvent que, certes, l'acte attaqué mentionne que « le cadre de référence privilégie le regroupement des parcs à proximité des infrastructures » mais que cela se fait « dans des conditions paysagères qu'occulte l'autorité compétente ».

B. Mémoire en réplique

7. En réplique, elles rappellent, en substance, leur argumentation quant au non-respect de l'article 127, § 3, du CWATUP. Elles précisent qu'il ne s'agit pas de critiquer la motivation propre de l'acte attaqué en tant que celui-ci ne rencontrerait pas tous les arguments, prises de position ou avis portés à sa connaissance dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, mais de faire grief à l'autorité, en présence de rapports et avis obligatoires divergents, de ne pas expliquer pourquoi elle choisit une voie plutôt que l'autre.

Sur le principe de regroupement du cadre de référence, elles indiquent n'avoir jamais soutenu que le principe de regroupement n'avait qu'une portée paysagère mais bien que le principe de regroupement se décline aussi sous cet aspect. Elles observent que la motivation de l'acte attaqué se réfère au principe de regroupement dans sa dimension paysagère et que c'est bien l'ancrage paysager qui y est souligné, ce qui n'est pas conciliable avec ce que reconnaît l'étude d'incidences sur l'environnement, à laquelle la partie adverse se réfère également.

Elles contestent que les références à la présence d'une zone d'activité économique et à un « environnement péri-urbain » constituent de simples constats en fait, dès lors qu'il s'agit bien de justifier l'implantation du projet.

C. Dernier mémoire

8. Dans leur dernier mémoire, à propos du premier grief, elles insistent sur le fait que pour examiner adéquatement le rapport qu'entretient le projet avec les lignes de force du paysage, l'autorité doit avoir une perception exacte de celles-ci, qu'il n'est pas contesté que l'acte attaqué reproduit d'abord l'analyse du fonctionnaire délégué puis des motifs complémentaires consistant en un renvoi à l'analyse de l'étude d'incidences et que ces analyses sont antagonistes pour les raisons déjà indiquées. Elles répètent que s'appropriant la teneur de l'étude d'incidences, elle n'expose toutefois pas les raisons de ce choix ni ne réfute la position du fonctionnaire délégué, alors que l'appréhension des lignes de force est un motif déterminant pour justifier le respect de l'article 127, § 3, du CWATUP.

Sur le second grief, elles reviennent sur la méprise de l'autorité concernant la portée du principe de regroupement en faisant un lien direct et inconditionnel entre infrastructures et éoliennes, alors qu'elle-même estime que « l'autoroute A8-E429 ne constitue nullement une ligne force (même locale) du paysage » et réitèrent les autres critiques développées dans leurs écrits de procédure précédents.

IV.2. Examen

A. Premier grief

9. En ce qui concerne le premier grief, l'article 127, § 3, du CWATUP, alors applicable, dispose comme il suit :

« Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 7^o et 8^o, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écarter du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement ».

Compte tenu de l'arrêt n° 87/2007 du 20 juin 2007 de la Cour constitutionnelle, la faculté de s'écarter du plan de secteur n'est pas purement discrétionnaire. L'autorité qui veut faire application de l'article 127, § 3, du CWATUP doit d'abord chercher à appliquer le plan de secteur, ce qui demeure le

principe de l'action, donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter l'affectation prévue par le plan, et montrer ainsi que cette décision est nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique, en l'occurrence un projet d'implantation de trois éoliennes, en un lieu bien précis. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout. Il faut aussi que la dérogation accordée ne conduise pas à la dénaturation du plan, c'est-à-dire qu'il conserve, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application. Il ne suffit pas de justifier la dérogation par le fait que le projet respecte ou recompose les lignes de force du paysage. En effet, la décision de déroger requiert d'abord de l'autorité un exposé et une appréciation des raisons de ne pas appliquer le plan.

L'autorité compétente doit donc révéler les raisons pour lesquelles elle admet que la dérogation est nécessaire. L'appréciation qu'elle fait de celle-ci relève cependant du pouvoir discrétionnaire. Il y a lieu de rappeler que le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu. L'étendue de la motivation exigée varie elle-même en fonction des caractéristiques du projet litigieux et de sa localisation.

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

11. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme il suit, s'agissant notamment de la nécessité de s'écarter du plan de secteur en application de l'article 127, § 3, du CWATUP et du fait que le projet respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage :

« Considérant que, d'un point de vue urbanistique et paysager, le fonctionnaire délégué compétent sur recours analyse le projet comme [il] suit :

“[...]”

1.4.5. Paysage

[...]

- L'infrastructure routière de la A8-E426, même si elle est en déblais dans la portion concernée, constitue une ligne de force artificielle dans le paysage local;
- Le projet propose une 'composition' du paysage adéquate en accompagnant linéairement l'infrastructure structurante de la A8-E426;

[...]

1.4.6. Réseau (Voiries RN et autoroutes, voies ferrées, fleuves, canaux, ...)

- Le projet accompagne le réseau structurant constitué en cet endroit par l'infrastructure de l'autoroute A15-E426 et son échangeur avec la N60, même si ce dernier ne représente pas une ligne de force du paysage local.

[...]

2.2.8. Lignes de force

[...]

- Les lignes de force principales qui dirigent le paysage local autour du site éolien sont représentées par l'arc de cercle formé par la ligne de crête des collines du Hainaut au Nord du projet et par l'ensemble des sommets boisés des buttes du Tournaisis au Sud-Ouest;
- Les axes principaux aux abords du projet soulignés ponctuellement par des éléments boisés constituent des lignes d'appui qui dirigent ponctuellement le regard;
- L'autoroute A8-E426 est bien intégrée au paysage et ne constitue pas une ligne de force locale 'forte'.

[...]

Conclusion :

[...]

- Au droit du site, le paysage ne présente pas de lignes de force particulières;
- En l'absence de lignes de force claires au droit du site, le promoteur privilégie un parc d'éoliennes présentant une structure géométrique assez nette;

[...]

- Il est admis de considérer que le projet éolien structurera les lignes de force du paysage existant, au sens de l'article 127 du CWATUP;

[...]”;

[...]

Considérant qu'en date du 26 juillet 2019 [l'arrêt] n° 245.237 du Conseil d'État annule l'arrêté ministériel du 7 juillet 2017 susvisé;

[...]

Considérant que, d'un point de vue urbanistique et paysager, le fonctionnaire délégué compétent sur recours analyse le projet comme [il] suit :

“[...]

3. Cadre d'accueil / Environnement existant

[...]

3.1.2.4. Lignes de force

- Le paysage ne présente pas de ligne de force principale.

- L'infrastructure routière de la A8/E426 en déblais dans la portion concernée, constitue toutefois une ligne de force dans le paysage à un niveau local. Il est en est de même pour la N60.
- L'échangeur est également perceptible dans le paysage local notamment par ses infrastructures connexes (pylônes d'éclairage...).
- L'espace à proximité du projet présente une faible amplitude du relief et une certaine monotonie du paysage.
- Les lignes de force principales qui dirigent le paysage local autour du site éolien sont représentées par 'l'amphithéâtre' formé par la ligne de crête des collines du Hainaut au nord du projet et par l'ensemble des sommets boisés des buttes du Tournaisis au sud-ouest.
- Les axes principaux aux abords du projet soulignés ponctuellement par des éléments boisés constituent des lignes d'appui qui dirigent ponctuellement le regard.
- L'autoroute A8/E426 est bien intégrée au paysage et ne constitue pas une ligne de force 'forte ou principale', toutefois, ponctuellement, elle constitue une ligne structurante du paysage local.

[...]

4. Inscription du projet dans l'environnement visuel/ sonore/ biologique

[...]

4.1.1. Configuration spatiale du projet

[...]

- Le projet propose une 'composition' du paysage adéquate en accompagnant linéairement l'infrastructure structurante de l'autoroute A8/E426.
- Dans un paysage ne comportant pas de ligne de force principale, il est préconisé de donner au parc éolien une configuration géométrique simple, ce qui est le cas du présent projet.

[...]

4.1.5.2. Lignes de force

- Le paysage régional ne présente pas de ligne de force principale.
- La présence de l'autoroute A8/E429 est localement perceptible bien que peu visible dans sa globalité en raison de bonne intégration au paysage.
- Le site d'implantation du projet présente une ligne de force locale constituée par l'infrastructure autoroutière de l'A8/E429, qui se marque également assez légèrement, et en tous les cas de manière très locale.

4.1.6. Relation aux lignes de force du paysage

- Les 4 éoliennes se positionnent idéalement en parallèle avec l'infrastructure autoroutière en renforçant la ligne de force locale qui constituée par l'autoroute A8/E429.
- Le décalage de l'éolienne n° 4 correspond également à la courbe amorcée par l'autoroute A8/E426.
- Le projet contribue à la structuration du paysage local morcelé par la présence des infrastructures existantes.
- Le site d'implantation favorise un accrochage visuel des éoliennes aux axes routiers adjacents que sont l'autoroute A8/E 429, la nationale RN60.
- L'implantation est cohérente au regard du contexte paysager local.
- Le projet vise une implantation dans le principe du regroupement des infrastructures préconisé par le Cadre de référence de 2013.
- En conséquence, le projet éolien contribue à une structuration du paysage régional renforcement de sa forme topographique et du paysage local en s'appuyant sur l'infrastructure autoroutière de l'A8/E429.

[...]”;

[...]

Considérant que l'autorité fait sienne les considérations des différentes instances, en ce compris celles du Fonctionnaire délégué compétent sur recours, sous réserve des précisions et modifications qui suivent;

[...]

Dérogação au plan de secteur et intégration paysagère

[...]

Considérant que l'article 127, § 3, du CWATUPE n'empêche pas l'apparition de nouveaux éléments qui composent et structurent le paysage, pour autant que ceux-ci ne créent pas d'effet de rupture important;

Considérant que selon le Cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne, la zone agricole n'est pas un "territoire exclu"; qu'un projet éolien en zone agricole peut donc bénéficier du mécanisme dérogatoire, en conférant une attention particulière aux conditions d'intégration au site concerné;

Considérant, pour rappel, que les notions de respect ou de recomposition des lignes de force du paysage n'imposent nullement que l'infrastructure en cause soit dissimulée dans le paysage, que cette exigence d'intégration paysagère doit avant tout s'entendre dans le sens où l'implantation de l'infrastructure ne doit pas créer d'effet de rupture dans le contexte paysager bâti et non bâti;

Considérant que l'incidence paysagère d'un parc éolien est principalement due à la dimension verticale résolument hors norme et à la rotation des éoliennes, qui, étant en mouvement, attirent inéluctablement le regard de l'observateur;

Considérant que la seule circonstance que les éoliennes aient une hauteur importante n'est pas suffisante pour fonder l'absence de respect ou de recomposition des lignes de force du paysage; que la variation de quelques mètres en matière d'altitude maximale entre les différents modèles est généralement anecdotique et totalement imperceptible pour l'observateur qui, à ces hauteurs, sans commune mesure, n'a plus de point de repère; que c'est le cas en l'espèce pour les éoliennes qui sont implantées à des altitudes variant entre 37 et 48 mètres en l'espèce;

[...]

Relief et lignes de force

[...]

Considérant qu'à partir du site d'implantation des éoliennes, se découvre vers le Nord un monticule dont la ligne de crête forme un arc de cercle se prolongeant vers l'Est; qu'il s'agit du paysage typique des collines du Hainaut, au niveau duquel le boisement est beaucoup plus important que dans la plaine alentour; qu'au Nord du site d'implantation, l'altitude plus élevée permet d'avoir des vues vers le site en projet et, en arrière-plan, vers les buttes boisées du Tournaisis;

Considérant que l'auteur de l'étude d'incidences estime que les lignes de force du paysage aux alentours du projet comprennent, d'une part, l'arc de cercle formé par la ligne crête des collines du Hainaut (au Nord du projet) et, d'autre part, l'ensemble des sommets boisés des buttes du Tournaisis;

Considérant qu'au droit du site d'implantation, l'auteur d'étude estime que le paysage ne présente pas de valeur particulière, ce dernier constituant une plage

agricole entourée par des grandes voies de communication (l'autoroute A8-E429 et la N60-Chaussée de Renaix);

Considérant que l'auteur d'étude estime que ces deux axes principaux aux abords du projet "constituent des lignes d'appui qui dirigent ponctuellement le regard" (souligné); que ces axes sont soulignés par leurs poteaux d'éclairage et ponctuellement par des éléments boisés; que l'auteur d'étude ne les identifie pas comme étant des lignes de force du paysage; que "l'autoroute A8-E429, avec son assise abaissée ou suivant le relief, s'intègre relativement bien dans le paysage" (p. V.87); qu'elle est "globalement et relativement discrète dans le paysage, surtout depuis le Nord et les environs de Frasnés-lez-Anvaing" (p. V.108); qu'elle "se distingue par ses poteaux d'éclairage" (p. V.87); qu'il convient de lire l'avis du Fonctionnaire délégué sur recours en ce sens;

Considérant, au sujet de la configuration spatiale du projet et de l'impact du projet sur le paysage, que le projet propose un positionnement des éoliennes le plus compact possible; qu'il s'agit ici d'une ligne simple d'éoliennes formant une composition régulière, avec des interdistances constantes renforçant sa lisibilité;

Considérant que le Fonctionnaire délégué sur recours estime que "la configuration en ligne est bien perçue depuis de nombreux points de vue"; que depuis certains points de vue localisés, une perte de lisibilité est toutefois perceptible en raison du léger décrochage de l'éolienne n° 4 par rapport aux autres; que depuis l'Est du projet, les éoliennes ne forment pas une ligne parfaitement cohérente; que cet effet reste cependant assez localisé et depuis des vues situées à proximité du projet; qu'au-delà d'une distance de 4 km, cet effet s'estompe;

Considérant qu'ensuite, afin d'apprécier l'intégration paysagère du projet au regard du critère visé à l'article 127, § 3, du CWATUPE, il convient d'examiner le rapport qu'entretient le projet avec les lignes de force du paysage;

Considérant que lorsqu'un parc éolien souligne ou prolonge une ligne de force principale du paysage (généralement une ligne de crête ou une infrastructure), on peut considérer qu'il exprime ou renforce la structure paysagère existante; qu'en revanche, si le projet éolien imprime au paysage existant une nouvelle structure, géométrique ou organique selon sa configuration, il le recompose (étude d'incidences, p. V.114);

Considérant qu'à cet égard l'auteur d'étude d'incidences estime que ce type de composition "est de nature à structurer le paysage local et contribue à la rendre lisible depuis les environs"; que le cadre de référence actualisé précise qu'en l'absence de ligne de force, cette composition "peut apporter une nouvelle structuration au paysage"; que les éoliennes du projet sont par ailleurs associées au noyau que forment les sorties d'autoroute, tel que le précise l'étude d'incidences;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, au sens de l'article 127, § 3, du CWATUPE et en tenant compte du fait que l'autoroute n'est pas une ligne de force du paysage selon l'auteur d'étude d'incidences, il doit en réalité être considéré que le projet "recompose" le paysage;

Considérant que cette analyse reste parfaitement pertinente malgré la suppression de l'éolienne n° 1;

Considérant que le complément d'étude d'incidences a montré que la configuration en ligne de 4 éoliennes permettait une bonne lisibilité depuis les lieux alentours; que la suppression d'une éolienne ne nuira pas à cette composition simple, avec des espacements réguliers entre éoliennes permettant une structuration du paysage; qu'en effet, l'éolienne n°1 constitue l'extrémité de

l'alignement côté Ouest et sa suppression crée un parc de trois éoliennes formant une ligne légèrement courbe qui reste lisible dans le paysage; que cette configuration permettra également de structurer le paysage; que le reportage photographique montre que depuis la plupart des points de vue, la configuration du parc en trois éoliennes alignées est lisible malgré le léger décrochage de l'éolienne 4 depuis certains points de vue ».

12. Il ressort des motifs de l'acte attaqué ci-avant reproduits qu'aux termes de son avis, le fonctionnaire délégué compétent sur recours considère, en substance, que le paysage où s'implante le projet ne présente pas de ligne de force « principale », que l'infrastructure autoroutière A8/E429 constitue une ligne de force artificielle dans le paysage local, qu'il ne s'agit cependant pas d'une ligne de force locale « forte » et que le projet accompagne adéquatement, de manière linéaire, cette « infrastructure structurante » et son échangeur avec la N60, « même si ce dernier ne représente pas une ligne de force du paysage local ». Cet avis est ainsi plus nuancé que ce qu'en retiennent les requérantes, se limitant à mettre l'accent sur la « ligne de force artificielle » ou la « ligne de force locale » de l'infrastructure autoroutière en question, sur laquelle « s'appuie » le projet.

L'auteur de l'acte attaqué indique notamment faire globalement sienne l'appréciation du fonctionnaire délégué compétent sur recours, sous réserve de précisions et modifications formulées ensuite.

À cet égard, il décide de se fonder sur l'appréciation de l'auteur de l'étude d'incidences qui mentionne notamment qu'à défaut d'être des lignes de force du paysage, les grandes voies de communication que constituent l'autoroute A8/E429 et la N60/chaussée de Renaix, présentes aux abords du projet, sont des « lignes d'appui » dirigeant ponctuellement le regard, soulignées par leurs poteaux d'éclairage et, ponctuellement, par des éléments boisés. Il conclut que c'est en ce sens qu'il convient de lire l'avis du fonctionnaire délégué sur recours.

Il s'ensuit qu'à l'estime de la partie adverse, les analyses faites par l'auteur de l'étude d'incidences et le fonctionnaire délégué compétent sur recours ne sont pas divergentes mais conciliables, ce que les requérantes ne remettent pas concrètement en cause.

13. Il résulte clairement des motifs de l'acte attaqué que son auteur a estimé, à l'instar de l'auteur de l'étude d'incidences, que le projet consiste en une recomposition du paysage, au sens de l'article 127, § 3, du CWATUP, dès lors qu'il est d'avis que ce projet imprime une nouvelle structure au paysage existant, pour les raisons y exposées. Ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué exprime à suffisance son raisonnement en fait et en droit.

Sur ce point, il ne soutient pas qu'en l'absence de ligne de force, un projet recompose nécessairement un paysage, dès lors qu'il précise qu'une telle recomposition requiert « une nouvelle structure, géométrique ou organique selon sa configuration ». Il ne ressort des motifs de l'acte attaqué aucune erreur en fait, ni une appréciation dénuée de toute raison sur ce point.

Le premier grief n'est pas fondé.

B. Second grief

14. Sur le second grief, le cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013, prévoit ce qui suit :

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

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

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

[...]

OPTIONS :

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

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

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

15. Ainsi, le cadre de référence de 2013 mentionne le caractère prioritaire des parcs d'au moins cinq éoliennes et une préférence pour les parcs plus

importants et moins nombreux, outre l'accent mis sur l'extension des parcs existants et l'implantation des nouveaux parcs à proximité d'infrastructures structurantes existantes, à privilégier dans une optique de limitation de consommation de l'espace. Il ne ressort pas du libellé du cadre de référence tel que reproduit ci-dessus que l'autorité régionale ait pensé le respect du principe de regroupement comme requérant, de manière cumulée, la conformité du projet éolien à l'ensemble des options précitées retenues.

Par ailleurs, si le cadre de référence privilégie les parcs d'au moins cinq éoliennes afin de maximiser le potentiel éolien sur un site et une zone, il envisage aussi que des parcs de plus petite taille puissent être autorisés « dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone ».

Il s'en déduit que si l'autorité compétente n'est pas tenue d'appréhender l'admissibilité du projet de moins de cinq éoliennes au regard de l'ensemble des critères énoncés dans le cadre de référence, elle se doit toutefois de faire apparaître qu'elle a tenu compte à suffisance de tout ou partie de ces éléments d'appréciation pour, le cas échéant, accueillir un tel projet. Dans ce cadre, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'un cadre de référence, dépourvu de valeur réglementaire, contient des directives ou recommandations qui ne peuvent être contraires aux règles en vigueur et auxquelles l'administration régionale peut se référer comme à une ligne de conduite destinée à orienter de manière cohérente son pouvoir discrétionnaire.

16. Sur le principe de regroupement, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Considérant que le cadre de référence actualisé recommande de privilégier les parcs d'au moins 5 éoliennes; qu'il envisage néanmoins que des parcs de plus petite taille puissent être autorisés “dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone”;

Considérant que le Conseil d'État rappelle “que, même s'il qualifie de prioritaires les parcs qui se composent d'un minimum de cinq éoliennes, le cadre de référence n'interdit pas les parcs se composant de moins de cinq éoliennes” [...];

Considérant que dans l'arrêt ayant annulé le précédent permis unique octroyé à la S.A. EOLY (C.E., n° 245.237, du 26 juillet 2019, S.A. Anvinium et crts), le Conseil d'État a rappelé qu’“un projet de moins de cinq éoliennes ne peut être autorisé que s'il ressort à suffisance du permis unique délivré que son auteur s'est soucié de la limitation du mitage de l'espace et que le projet autorisé ne réduit pas le potentiel global de la zone”;

Considérant qu'en ce qui concerne la première condition, le Conseil d'État précise que "Le mitage vise l'éparpillement anarchique des constructions (Grand Robert)" et considère que "le seul fait qu'un projet éolien soit prévu à proximité d'une voie de circulation importante ne permet pas de comprendre en quoi la première condition prise de la limitation du mitage est effectivement respectée. La circonstance que le cadre de référence encourage, comme il est relevé dans l'acte attaqué, le regroupement des parcs éoliens à proximité des infrastructures, dont les voies de circulation telles l'A8, ne justifie pas, à lui seul, qu'un projet de seulement quatre éoliennes puisse être considéré comme admissible au regard du critère de la limitation du mitage de l'espace" (C.E., n° 245.237, du 26 juillet 2019, S.A. Anvinium et crts);

Considérant que le projet s'implante le long de l'autoroute A8-E429 mais aussi :

- à proximité de l'échangeur avec la N60, qui constitue un point d'ancrage au sens du cadre de référence actualisé (voy. le principe du regroupement);
- à proximité d'axes routiers d'importance à savoir la N60 et la N529;
- à proximité d'une zone d'activité économique (1.520 mètres de l'éolienne n° 2);
- dans un environnement péri-urbain (il se situe en périphérie de la ville de Frasnes-lez-Anvaing et à proximité des noyaux d'habitat d'Ellignies-lez-Frasnes, Hacquegnies, Moustier,...);

Considérant, par ailleurs, au sujet de l'autoroute A8, que bien qu'elle soit relativement discrète, elle est tout de même visible par endroits; qu'elle est en outre soulignée par des poteaux d'éclairage et des éléments boisés qui lui confèrent un caractère linéaire comme déjà rappelé ci-dessus; qu'elle constitue une ligne d'appui selon l'auteur d'étude;

Considérant, en outre, que selon le Code du Développement Territorial (CoDT), il suffit que les éoliennes se situent à moins de 1,5 km d'une zone d'activité économique et de principales infrastructures de communication pour répondre au principe du regroupement (sans qu'il ne soit requis que ces infrastructures de communication soient visibles); que l'autoroute, à cet endroit, est une principale infrastructure de communication au sens du CoDT; que le projet répond donc au principe du regroupement tel que défini par les auteurs du CoDT; que cette définition transpose les principes d'aménagement pris en considération dans l'appréciation des projets éoliens et notamment traduit dans les recommandations du cadre de référence; que dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, l'autorité peut faire référence à cette ligne de conduite bien que le CoDT ne soit pas applicable à la demande;

Considérant que cette implantation limite le mitage ou la consommation de l'espace puisqu'il évite la dispersion des activités et des infrastructures sur le territoire;

Considérant que plusieurs parcs éoliens se situent à proximité de l'autoroute; que cependant, cette circonstance n'est pas de nature à qualifier le présent projet de *cluster* d'un parc plus important;

[...]

Patrimoine

[...]

Considérant, par ailleurs, que l'avis rendu par la Commission indique que "venant de Tournai, à cet endroit, l'autoroute est relativement discrète, car en léger déblai"; que de plus, "la présence d'infrastructures de transport ne doit pas pouvoir justifier à elle seule la pertinence de l'installation d'un parc éolien" et "Si ces infrastructures sont intégrées, voire parfois invisibles dans le paysage,

l'installation d'un parc éolien ne peut être justifiée par leur seule présence"; qu'il convient de rappeler que le Cadre de référence privilégie le regroupement des parcs à proximité des infrastructures, telles que des autoroutes ou la N60 (Chaussée de Renaix); qu'il est renvoyé aux considérations ci-dessus sur le principe du regroupement; qu'en outre, la pertinence de l'installation du parc éolien n'est pas uniquement justifiée par l'autoroute et cette dernière n'est pas "intégrée" au paysage à tous points (*cf. infra*); que l'autorité peut donc valablement se départir de l'avis de la Commission du Parc Naturel du Pays des Collines ».

17. Les motifs de l'acte attaqué font apparaître qu'afin d'éviter le mitage ou la consommation de l'espace, l'autorité admet le projet litigieux en tenant compte de sa proximité avec des infrastructures, qu'elle identifie précisément, et dès lors qu'elle considère que son implantation permet d'éviter « la dispersion des activités et des infrastructures sur le territoire ». À cet égard, le cadre de référence n'impose pas qu'en outre, ces infrastructures et les éoliennes présentent nécessairement « une cohérence de perception donnant lieu à un renforcement de l'image créée ». Aucune erreur en fait n'est rapportée quant au fait que les infrastructures concernées sont bien implantées à proximité du parc éolien projeté, cette circonstance étant bien de nature à appuyer raisonnablement le raisonnement retenu par l'autorité compétente.

De même, c'est sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation que l'acte attaqué tient compte, d'une part, de la zone d'activité économique, dont il n'est pas contesté qu'elle se trouve à une distance de 1.520 mètres de l'éolienne n° 2, et d'autre part, de l'environnement périurbain dans lequel s'inscrit le projet litigieux, tel que confirmé par l'étude d'incidences sur l'environnement.

Enfin, l'auteur de l'acte attaqué ne se méprend pas sur le fait que le CoDT ne s'applique pas au projet litigieux mais estime, en opportunité, judicieux de transposer les principes de bon aménagement qui y sont repris pour les appliquer au cas d'espèce, ce qui n'est pas critiquable en soi.

Il résulte de ce qui précède que la partie adverse a pu valablement considérer, notamment au regard du cadre de référence, que le projet était admissible, fût-il constitué de moins de cinq éoliennes.

Enfin, les motifs précités, outre ceux relatifs à l'intégration paysagère développés – à partir de la page 150 de l'acte attaqué – sous la rubrique « Dérogation au plan de secteur et intégration paysagère », révèlent à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé pouvoir se départir de l'avis défavorable du 8 novembre 2019 de la commission du parc naturel du Pays des Collines.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

18. Aucun moyen du recours en annulation n'étant fondé, celui-ci doit être rejeté.

V. Indemnité de procédure

19. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 6 juin 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux