

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.506 du 27 novembre 2024

A. 234.649/XIII-9429

En cause : **la société anonyme ELECTRABEL**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas HAZARD et
Dominique VERMER, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 24 septembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 26 [lire : 23] juillet 2021 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refusent de lui délivrer un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes dans un établissement situé rue du Fau Monin et Tige de Véhir à Ciney.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Agnès Piessevaux, *loco* M^{es} Thomas Hazard et Dominique Vermer, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 13 mai 2020, la société anonyme (SA) Electrabel introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes d'une puissance unitaire maximum de 3,5 MW dans un établissement situé rue du Fau Monin et Tige de Véhir à Ciney.

Le projet est situé en zone agricole au plan de secteur, sauf le chemin d'accès à une des éoliennes, qui se trouve en zone forestière.

Le dossier est déclaré recevable et complet le 5 octobre 2020.

4. Des enquêtes publiques se tiennent sur les territoires de la commune de Hamois et de la ville de Ciney entre le 22 octobre et le 23 novembre 2020, lesquelles font l'objet de diverses remarques et observations.

5. Différents avis sont sollicités et émis dans le cadre de l'instruction au premier échelon administratif.

6. Le 17 février 2021, les fonctionnaires technique et délégué prorogent le délai de trente jours imparti pour envoyer leur décision.

7. Le 24 mars 2021, ils refusent d’octroyer le permis unique.

8. Le 12 avril 2021, la SA Electrabel introduit un recours administratif contre la décision du 24 mars 2021 précitée auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 29 mai 2021, elle dépose un complément d’étude d’incidences sur l’environnement.

10. Des avis sont sollicités et émis en cours de procédure sur recours administratif, dont l’avis du 30 mai 2021 de la cellule risques d’accidents majeurs (RAM) et l’avis favorable sous conditions du 8 juin 2021 de la cellule bruit.

11. Le 23 juin 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse sur recours aux ministres de l’Environnement et de l’Aménagement du territoire, avec un projet d’arrêté confirmant la décision de refus prise au premier échelon administratif.

12. Le 23 juillet 2021, les ministres refusent de délivrer le permis unique sollicité.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

13. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.67, D.71, § 3, et D.75 du livre I^{er} du Code de l’environnement, des articles D.II.36, § 2, et R.II.36-2 du Code de développement territorial (CoDT), des articles 2, 1^o, et 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du cadre de référence pour l’implantation des éoliennes en Région wallonne, approuvé le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, du principe de bonne administration, du principe suivant lequel tout acte administratif doit reposer sur de justes et adéquats motifs et du principe de précaution, ainsi que de la contradiction, de l’erreur et de l’insuffisance dans les motifs de l’acte, de l’erreur manifeste d’appréciation et de l’excès de pouvoir.

14. La partie requérante relève que l'acte attaqué reprend et fait sien l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, lequel énonce plusieurs motifs de refus relatifs notamment à l'impact du projet sur le paysage, aux habitations isolées sises à moins de 600 mètres du projet ainsi qu'à l'absence d'autorisation préalable requise pour créer trois nouveaux chemins d'accès. Elle estime qu'aucun de ces motifs ne peut légalement fonder la décision de refus intervenue.

14.1. Sur le premier motif de refus, pris de l'absence d'autorisation préalable du conseil communal pour les voiries d'accès aux éoliennes et du caractère incomplet de l'étude d'incidences sur l'environnement quant à ce, elle soutient qu'il manque en fait.

Elle rappelle le contenu de l'étude d'incidences sur l'environnement quant aux quatre chemins d'accès à créer. Elle expose qu'il ressort des éléments du dossier de demande de permis unique que le projet nécessite la création de ces quatre nouveaux chemins d'accès, sur des domaines privés et fermés au public, pour accéder aux éoliennes n^{os} 1, 2, 4 et 5. Elle soutient que le caractère privé et non accessible au public de ceux-ci ressort clairement du formulaire de demande de permis unique, de l'étude d'incidences sur l'environnement, de la note introductive et du diagnostic juridique, étant entendu que leur accès sera fermé au public par le biais d'une barrière. Elle en infère qu'en soutenant que « ni les plans fournis, ni l'étude d'incidences n'indiquent que les chemins à créer seront fermés à la circulation du public », en sorte que « la création de ces chemins doit être soumise à l'autorisation préalable du Conseil communal », les auteurs de l'acte attaqué ont commis une erreur de fait et de droit.

14.2. Sur le deuxième motif de refus, pris de la non-conformité du projet au cadre de référence au regard de l'habitat voisin et du caractère incomplet de l'étude d'incidences sur l'environnement, elle fait valoir qu'il est erroné et ne peut adéquatement fonder l'acte attaqué.

Sur les recommandations ressortant du cadre de référence en termes de distance des projets éoliens avec les habitations et les activités sises aux alentours, elle revient sur les développements y afférents repris dans l'étude d'incidences sur l'environnement, précisant l'examen opéré pour chacune des huit habitations isolées, connues au moment de sa réalisation, ceci en tenant compte tant de l'orientation des ouvertures et des vues que du relief et des obstacles naturels, ainsi que des possibilités permettant d'amoindrir ces impacts. Elle expose que, sur cette base, l'étude d'incidences sur l'environnement conclut comme suit :

« À l'exception de l'habitation n° 5 du chemin de Sanseau qui devrait avoir une perception visuelle du projet relativement importante, l'ensemble des ouvertures de fenêtres des autres habitations isolées situées à moins de 600 m d'une éolienne aura une perception visuelle du projet limitée.

En effet, les obstacles naturels (reliefs, végétation) et non naturels (bâti, infrastructure, aménagement végétal) présents entre le projet et les habitations combinés à l'orientation et la taille des baies vitrées (angles de vues disponibles non dirigés vers les éoliennes) limiter[ont] plus ou moins fortement la visibilité du projet depuis l'intérieur de ces habitations isolées ».

Elle considère que l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement a adéquatement évalué l'impact du projet éolien au regard de chacune des habitations isolées et a respecté les recommandations du cadre de référence en tenant compte, pour chacune d'elles, de ses caractéristiques en termes d'orientation de ses ouvertures et de ses vues, ainsi qu'en termes d'obstacles visuels locaux (végétation) et d'autres particularités permettant d'amoindrir, à leur égard, l'impact visuel du projet litigieux. Elle estime que l'étude est manifestement complète quant à l'évaluation des incidences du projet sur ces habitations, en sorte que le motif de refus fondant l'acte attaqué concluant en sens inverse est erroné et ne peut justifier le refus de permis.

Quant à la prétendue habitation isolée supplémentaire, elle expose qu'elle n'existait pas au moment de la réalisation de l'étude d'incidences sur l'environnement, en sorte qu'elle ne pouvait pas en tenir compte. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne donner aucune indication précise à son sujet, ce qui ne lui permet pas de le comprendre. Elle en déduit que l'acte attaqué est lacunaire et que sa motivation est inadéquate. Elle ajoute que si l'autorité a eu connaissance, en cours d'instruction de la demande d'autorisation, d'éléments neufs, postérieurs à la réalisation de l'étude d'incidences, l'article D.71, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement et les principes de bonne administration et de précaution lui imposaient, avant d'adopter l'acte attaqué et afin d'être en mesure de statuer en connaissance de cause, de transmettre l'information de la construction d'une nouvelle maison d'habitation à 360 mètres des éoliennes et de lui demander des informations complémentaires à rédiger, par exemple, par le chargé d'étude. Elle soutient qu'en omettant de solliciter de telles informations tout en ne donnant aucune explication concrète quant à la maison en construction, les auteurs de l'acte attaqué ont manifestement adopté une attitude inadéquate.

14.3. Sur le troisième motif de refus, en lien avec l'adoption des nouvelles conditions sectorielles de 2021 et pris du caractère incomplet de l'étude d'incidences sur l'environnement et de la nécessité d'un complément d'étude, elle observe que les auteurs de l'acte attaqué s'approprient l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur

recours, qui, s'il estime que le gisement éolien du site est bon et répond aux objectifs de production éolien du cadre de référence, retient que l'étude d'incidences sur l'environnement ne tient pas compte des nouvelles conditions sectorielles entrées en vigueur en 2021 et qu'un complément d'étude devait être fourni sur ce point.

Elle s'autorise de l'article 41 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 2021 portant les nouvelles conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5MW, qui prévoit les règles d'entrée en vigueur de ce régime.

Elle relève que, faisant suite à la demande du 18 mai 2021 du fonctionnaire technique compétent sur recours, elle a déposé un complément d'étude tenant compte des nouvelles conditions sectorielles de 2021 et présentant une révision des modes de bridages. Elle fait valoir qu'il en ressort que les niveaux de bruit applicables sont respectés. Elle souligne que, dans le cadre de la procédure sur recours, la cellule bruit a émis un avis favorable au regard de ces nouvelles normes de bruit.

Elle estime que les auteurs de l'acte attaqué ont commis une erreur factuelle et une erreur manifeste d'appréciation en refusant de délivrer le permis unique sollicité au motif que l'étude d'incidences sur l'environnement n'a pas analysé l'impact du projet au regard de ces nouvelles conditions sectorielles d'exploitation et eut dû faire l'objet d'un complément. Elle fait valoir qu'outre le fait qu'un complément d'étude portant sur cette question a été adressé au fonctionnaire délégué, l'acte attaqué reste muet sur les nouvelles conditions sectorielles qui devaient être analysées au regard du projet litigieux. Elle en déduit que la motivation formelle de l'acte attaqué est inadéquate.

Elle expose que les nouvelles conditions sectorielles, de valeur réglementaire, s'imposent par elles-mêmes, sans qu'un complément d'étude soit nécessaire à cet égard, sauf pour l'autorité à démontrer que celles-ci ne pourront pas être respectées par le projet litigieux. Elle considère qu'une telle éventualité est démentie par l'avis favorable de la cellule bruit et au regard du contenu du complément d'étude.

14.4. Sur le quatrième motif de refus, relatif à l'impact paysager et patrimonial du projet, elle remarque que l'acte attaqué reprend l'avis défavorable du fonctionnaire délégué compétent sur recours, qui estime, en substance, que le projet ne compose pas « dans et avec » le paysage en tant qu'il renforce la N4, s'agissant d'une ligne de force de troisième ordre, qu'il implique des incidences fortes sur le

paysage local et que l'éolienne n° 5 présente un risque pour le développement futur de la zone d'activité économique (ZAE) de Biron.

14.4.1. Quant à l'intégration du parc éolien dans le paysage, elle précise que les auteurs de l'acte attaqué reprochent notamment au projet de suivre la N4, ligne de force de troisième ordre, alors qu'il fallait privilégier une ligne de force de premier ordre, en sorte que l'éolienne n° 1 devait être décalée par rapport à cette nationale.

Si elle tire du cadre de référence que l'implantation des parcs éoliens doit composer avec le paysage et s'y intégrer en renforçant les lignes de force qui le composent, elle souligne qu'il n'est pas pour autant exclu d'autoriser la construction et l'exploitation d'un parc éolien renforçant une ligne de force de troisième ordre, compte tenu des particularités du site, au lieu de privilégier les lignes de force de premier et deuxième ordres.

Elle insiste sur le fait que l'article D.II.36, § 2, du CoDT, de valeur hiérarchiquement supérieure au cadre de référence, prévoit la possibilité d'implanter une ou plusieurs éoliennes en zone agricole pour autant, notamment, qu'elles soient situées à proximité des principales infrastructures de communication – dont une ligne de force de troisième ordre – ou d'une ZAE et qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone.

Elle rappelle l'énumération des principales infrastructures de communication reprise à l'article R.II.21-1 du CoDT.

Elle reproduit l'analyse de l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement quant à l'intégration du projet dans et avec le paysage au regard des lignes de forces présentes sur le site.

Elle expose qu'après avoir correctement qualifié la N4 de ligne de force de troisième ordre et avoir constaté que le projet litigieux, en ses éoliennes n^{os} 2, 3, 4 et 5, est situé parallèlement à la N4, l'acte attaqué soutient qu'une composition soulignant une ligne de force de premier ordre est à privilégier. Si elle est d'avis qu'il peut se concevoir qu'une priorité soit donnée aux lignes de force de premier ordre, elle considère qu'il ne peut en revanche pas être exclu, en l'absence de ligne de force de premier ordre, de construire et d'exploiter un parc éolien le long d'une ligne de force de troisième ordre. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate à défaut pour ses auteurs d'identifier la ligne de force de premier ordre qu'il eut fallu en l'espèce privilégier et d'exposer les raisons justifiant que la N4 ne puisse pas être retenue, tenant compte des particularités du paysage concerné.

S'autorisant du plan d'implantation, elle fait valoir qu'il est erroné de soutenir dans l'acte attaqué que l'éolienne n° 1 est décalée vers le Sud et ne suit pas l'axe de la N4. Elle indique qu'un tel motif de refus n'est pas adéquatement fondé et ne répond pas aux constats posés par l'étude d'incidences qui, après avoir rappelé que seule la configuration proposée maximalise le potentiel venteux du site, énonce que le projet litigieux « présente une configuration de parc homogène et structurée » de manière à ce que les éoliennes « n'apparaîtront pas de manière dispersée au niveau de la ligne d'horizon », « resteront observables dans un seul et même plan » et « présenteront toutes une taille similaire, même si celles-ci sont non positionnées à des altitudes identiques ». Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate sur ce point dès lors que la configuration proposée vise justement à réduire l'impact paysager.

Elle déplore encore que les auteurs de l'acte attaqué n'expliquent pas les raisons qui les ont amenés à exclure la possibilité d'autoriser le parc éolien, à l'exclusion de l'éolienne n° 1, s'agissant de la seule qui leur pose problème.

14.4.2. Quant à l'impact de l'éolienne n° 5 sur le développement futur de la ZAE de Biron, elle indique que l'acte attaqué relève que celle-ci a fait l'objet d'une révision du plan de secteur en vue de son extension et qu'il serait dommage de l'hypothéquer par le biais de la mise en œuvre du projet litigieux. Elle assure qu'il n'appartenait pas aux auteurs de l'acte attaqué de refuser la délivrance du permis unique sollicité au motif que le projet litigieux pourrait hypothéquer la mise en œuvre de l'extension de la ZAE, voire de la ZAE elle-même, alors que, d'une part, l'étude d'incidences sur l'environnement explicite que seules des infrastructures dangereuses, sensibles ou comportant un nombre important de personnes doivent être exclues du périmètre de la ZAE du fait de la présence de l'éolienne n° 5 et que, d'autre part, il n'est fait mention d'aucun projet de mise en œuvre de cette extension, ni même du moindre projet de mise en œuvre de la ZAE elle-même, qui réponde aux caractéristiques d'exclusion en jeu et qui justifie une mise en cause de sa compatibilité avec l'éolienne n° 5.

14.4.3. Quant à l'impact du projet sur le paysage, elle écrit que l'acte attaqué reproche au projet d'impacter fortement le périmètre d'intérêt paysager Adesa au sein duquel il s'implante, de présenter des incidences fortes sur le paysage (composition perpendiculaire au relief), et de ne pas faire de recommandations pour les maisons d'habitation sises à moins de 600 mètres des éoliennes. Elle reproduit divers extraits de l'étude d'incidences sur l'environnement quant à l'impact du projet sur les périmètres d'intérêts paysagers Adesa et sur les villages situés à moins de cinq kilomètres et quant à l'impact paysager global du projet.

Si elle concède qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'être l'arbitre des appréciations divergentes du chargé d'étude d'incidences et de l'autorité compétente en termes d'impact paysager du projet, elle estime qu'il n'en demeure pas moins que celle-ci ne motive pas adéquatement sa décision et commet une erreur manifeste d'appréciation en n'abordant pas le projet éolien de manière globale, mais bien de manière strictement locale ou, à tout le moins, en ne mettant pas en balance l'impact paysager local – qualifié d'important par l'acte attaqué – et l'impact paysager global – considéré globalement faible par l'auteur de l'étude d'incidences – . Elle fait valoir qu'en application du principe de bonne administration notamment, une mise en balance des impacts locaux et globaux s'impose d'autant plus qu'un projet éolien a nécessairement un impact paysager, notamment sur le plan local, au regard de la hauteur des mâts et de l'amplitude des pâles. Elle en infère que l'impact paysager du projet doit être apprécié dans une perspective plus globale.

B. Le mémoire en réplique

15. Elle réfute que les motifs de l'acte attaqué liés à l'impact paysager et patrimonial du projet soient déterminants de la décision de refus, au regard du dossier administratif, dont les réclamations, les avis émis et le recours. À son estime, tous les motifs repris en conclusion de l'acte attaqué doivent être considérés comme indispensables et déterminants de la décision intervenue, de sorte que l'illégalité d'un seul de ces motifs entraîne l'illégalité de l'intégralité de celle-ci.

Elle assure qu'en l'absence de motifs de refus déterminants, il n'appartient pas au Conseil d'État, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, de déterminer si, en l'absence des autres motifs considérés comme surabondants par l'autorité administrative, celle-ci aurait pris la même décision.

16. Quant au premier motif de refus, elle estime qu'il n'appartient pas à la partie adverse de déterminer *a posteriori* les pièces composant son dossier administratif et de rejeter la note établie par Idelux Développement, annexée à la demande de permis. Elle souligne que la partie adverse ne soutient pas que cette note, qui confirme le caractère non accessible au public des chemins à créer sur le domaine privé, lui était inconnue au moment d'adopter l'acte attaqué. Elle ajoute qu'à supposer qu'il puisse raisonnablement être considéré que, nonobstant cette note, les auteurs de l'acte attaqué pouvaient avoir un doute sur le caractère non accessible au public des chemins à créer sur le domaine privé, il leur incombait de l'interroger sur ce point. Elle fait valoir qu'en ne procédant pas de la sorte, ils n'ont pas agi comme une autorité administrative normalement diligente et prudente et,

partant, ont violé les articles D.67 et D.71 du livre I^{er} du Code de l'environnement ainsi que les principes de bonne administration et de précaution.

17. Quant au deuxième motif de refus, après avoir rappelé les conclusions de l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement quant à l'impact du projet sur les habitations les plus proches, elle estime qu'il est parfaitement compréhensible qu'il n'ait recommandé aucune mesure spécifique visant à amoindrir les impacts d'un projet dont il a estimé qu'il n'en présentait aucun étant significatif à l'égard des habitations isolées. Elle expose que l'examen de l'impact du projet sur les habitations isolées ayant été effectué avec précision, l'autorité pouvait imposer, au titre de condition du permis, d'éventuelles mesures spécifiques, eu égard à la situation de fait étudiée par le chargé d'étude. Elle estime que l'autorité ne pouvait en revanche pas refuser l'octroi du permis sollicité au prétexte d'une prétendue lacune de l'étude d'incidences à ce sujet.

18. Quant au troisième motif de refus, elle tire du mémoire en réponse que sont contradictoires et inexacts les éléments concernant le respect des nouvelles conditions sectorielles en matière de bruit repris des avis de la cellule de bruit et des fonctionnaires technique et délégué. Elle soutient ne pas comprendre les raisons ayant conduit l'autorité à refuser le permis dès lors qu'elle s'approprie deux avis divergents sur la question.

Elle indique que n'est pas étayée l'affirmation de la partie adverse selon laquelle le motif de l'acte attaqué propre à la demande d'un complément d'étude d'incidences tenant compte des nouvelles conditions sectorielles, ne consiste pas en un motif décisoire.

19. Quant au quatrième motif, elle précise que si les auteurs de l'acte attaqué s'approprient notamment l'avis de la cellule RAM, celui-ci conclut que le projet litigieux est acceptable moyennant le respect de conditions particulières.

C. Le dernier mémoire

20. Quant au motif de refus en ce qui concerne la ligne de force du paysage de premier ordre à respecter, elle insiste sur le fait que les auteurs de l'acte attaqué devaient expliquer la raison pour laquelle ils ont décidé d'exclure la possibilité d'autoriser le parc éolien projeté, excepté l'éolienne n° 1, alors que l'étude d'incidences indique que la configuration proposée maximalise le potentiel venteux du site.

IV.2. Examen

21. En principe, lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires pour justifier la décision et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut en effet, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Cependant, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision de refus intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement accessoire par rapport au motif déterminant.

22. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis unique, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. 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 prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

23. En l'espèce, les auteurs de l'acte attaqué reproduisent et s'approprient l'avis défavorable du fonctionnaire délégué compétent sur recours, qui comporte les considérants conclusifs suivants :

« Considérant par conséquent que l'étude d'incidences n'est pas complète s'agissant des modifications et de la création des voiries nécessaires à la mise en

œuvre du projet ; que l'étude ne fournit aucune analyse circonstanciée par rapport aux habitations isolées sises hors zone d'habitat situées à moins de 600 mètres des éoliennes ; que par ailleurs l'étude ne tient pas compte de l'entrée en vigueur des nouvelles conditions sectorielles en matière de bruit ;

Considérant que, pour le surplus, le respect des conditions d'application du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement relève de la police administrative de l'environnement ;

Compte tenu de ce qui précède et en l'état, l'avis du SPW-TLPE est défavorable ».

Le premier de ces considérants synthétise les trois motifs justifiant, à l'estime des auteurs de l'acte attaqué, de conclure qu'étant incomplète, la demande de permis unique doit être rejetée « en l'état ».

Au regard de son économie générale, la prise de position des auteurs de l'acte attaqué concernant l'absence d'analyse circonstanciée par rapport aux habitations isolées sises hors zone d'habitat situées à moins de 600 mètres des éoliennes est manifestement déterminante de la décision de refus intervenue. En effet, l'acte attaqué, faisant sien l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, est motivé comme suit sur ce point :

« Distance par rapport à l'habitat

Considérant que le projet respecte le cadre de référence en ce qui concerne les distances entre les éoliennes et les zones d'habitat inscrites au plan de secteur ; qu'en effet, les habitations se situent à plus de 640 mètres des éoliennes ;

Considérant qu'au moment de l'étude des incidences, 8 habitations isolées se situaient à moins de 4 x la hauteur totale des éoliennes, à savoir 600 mètres ; que cependant, la plus proche se situait à 488 mètres et était donc à une distance supérieure aux recommandations du cadre de référence s'agissant des habitations isolées hors zone d'habitat, à savoir 400 mètres ;

Considérant cependant, que dans ce cas, le cadre de référence indique que l'auteur de l'étude doit "tenir compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.)"; que ce n'est pas le cas en l'espèce ;

Considérant par ailleurs qu'une habitation isolée supplémentaire, en cours de construction, est implantée à 360 mètres des éoliennes ; que les incidences par rapport cette habitation n'ont pas été prises en compte ».

Par ces motifs, combinés au considérant conclusif précité, les auteurs de l'acte attaqué exposent, sans doute raisonnable, que l'absence d'analyse circonstanciée par rapport aux habitations isolées sises hors zone d'habitat situées à moins de 600 mètres des éoliennes, leur apparaît dirimante au regard des informations portées à leur connaissance. S'ils évoquent, « par ailleurs », l'existence d'une habitation isolée « supplémentaire » depuis l'étude d'incidences sur l'environnement, cette mention constitue clairement une précision superfétatoire.

24. Le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, adopté le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, expose ce qui suit s'agissant du confort visuel et acoustique :

« La préservation du confort visuel et acoustique requiert d'implanter les éoliennes moyennant un certain éloignement par rapport à l'habitat ou aux activités humaines. Il est généralement calculé sur la base de normes de bruit dont les valeurs seuils sont actuellement d'application.

[...]

• CONFORT VISUEL

L'importance visuelle – la prégnance – des éoliennes est fonction de la taille des éoliennes et de la distance, mais elle n'est pas proportionnelle à la distance : elle décroît très vite et est liée à l'angle de vue. Ainsi à 350 m, des éoliennes de 150 et 180 m de hauteur totale (majorité des éoliennes actuelles) occupent respectivement 23 et 27° en angle vertical de vision, soit près du double de l'angle vertical de reconnaissance visuelle au-dessus de la ligne d'horizon. Ainsi les premières centaines de mètres de recul sont les plus importants à prendre en compte (cf. schéma ci-après).

[...]

OPTIONS :

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

- la distance à la zone d'habitat s'élève à minimum 4 fois la hauteur totale des éoliennes
- la distance aux habitations hors zone d'habitat pourra être inférieure à 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en-dessous de 400 mètres) pour autant qu'elle tienne compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.). De même, cette distance minimale pourra avoisiner le plancher de 400 mètres dans les cas suivants :
 - o en cas de bruit de fond important avant l'implantation du parc éolien, dans les conditions fixées par les conditions sectorielles ;
 - o lorsque des garanties d'insonorisation, pour les habitations déjà construites concernées, figurent au dossier de demande de permis ».

Il résulte de ces recommandations du cadre de référence qu'un projet éolien peut être admis alors que des habitations hors zone d'habitat se trouvent à une distance inférieure à quatre fois la hauteur totale de ses éoliennes, pour autant qu'il soit tenu compte « de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.) ».

L'étude d'incidences sur l'environnement expose ce qui suit :

« 9.2.2.1. Analyse pour les habitations situées à moins de 600 m du projet

La distance par rapport à l'habitat recommandée par le Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne (juillet 2013) est de quatre fois la hauteur totale des éoliennes. Pour des éoliennes de 150 mètres envisagées dans le présent projet, la distance minimale est donc de 600 mètres. Le Cadre de référence stipule également que "la distance aux habitations hors zone d'habitat pourra être inférieure à 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en dessous de 400 mètres) pour autant qu'elle tienne compte :

- de l'orientation des ouvertures et des vues,
- du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée,
- et laisse la possibilité de réaliser des mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.).

De même, cette distance minimale pourra avoisiner le plancher de 400 mètres dans les cas suivants :

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

Habitation isolée n° 211 de la rue du Fau Monin

Cette habitation non reprise en zone d'habitat au plan de secteur est située à 488 m de l'éolienne 4 (voir Figure 9-1 et Figure 9-2). Celle-ci est orientée selon un axe sud-ouest – nord-est, le long de la rue du Fau Monin. Aucune ouverture de fenêtre n'est orientée en direction du projet. Les vues depuis le jardin de l'habitation sont fortement limitées par des obstacles végétaux constitutifs de la haie et d'éléments arborés. La perception des éoliennes sera donc fortement limitée, voire nulle, depuis l'intérieur de l'habitation ; et, le manque de recul et la végétation, au niveau du jardin, devraient camoufler la base des éoliennes ne rendant visible que les parties supérieures de celles-ci. Un photomontage, sans les obstacles visuels présentés ci-avant, a été réalisé à partir de la devanture de l'habitation, au niveau de son angle sud avec les abords de la route de la rue du Fau Monin, voir PM17 à l'annexe 5-5.

[...]

Habitation isolée située à l'est des installations du manège, chemin Sanseau

Cette habitation non reprise en zone d'habitat au plan de secteur est située à 497 m de l'éolienne 4 (voir Figure 9-1 et Figure 9-3). Celle-ci est orientée selon un axe ouest-sud-ouest – est-nord-est, et est située au n° 5 du chemin de Sanseau. Les principales ouvertures de fenêtres sont dirigées vers le sud-sud-est, en direction de l'éolienne 3. À l'ouest de l'habitation, des infrastructures du centre équestre ainsi que divers éléments végétaux constituent des obstacles visuels qui limitent la profondeur du champ de vision en direction de l'ouest et vers l'éolienne 5.

La perception visuelle de cette dernière devrait être donc extrêmement réduite. Ainsi, seules les éoliennes 1 à 4 devraient être visible depuis la face sud-est de l'habitation.

[...]

Habitation isolée située au bout du chemin Montplaisir

Cette habitation non reprise en zone d'habitat au plan de secteur est située à 513 m de l'éolienne 1 (voir Figure 9-1 et Figure 9-...). La maison est orientée selon un axe ouest-est. Les ouvertures principales de ses fenêtres sont dirigées vers le nord et vers le sud. Ces fenêtres ne donnent donc pas de vue directe sur le projet. De nombreux éléments arborés situés en périphérie de la propriété ferment les vues disponibles depuis l'habitation et en limitent les profondeurs. Ainsi, en

raison de la densité des arbres à haute-tige et de la hauteur que ceux-ci constituent dans cette bordure végétale, les vues depuis l'habitation en direction du projet sont fortement limitées par ces obstacles visuels. Le projet ne devrait donc être que peu visible depuis les ouvertures de fenêtres principales. Depuis le déboisement de l'angle ouest, en 2017-2018, de la propriété sur laquelle s'inscrit cette maison, l'éolienne 1 devrait être relativement bien visible depuis certaines positions du parc et du jardin voisin de l'habitation. Néanmoins, les éléments végétaux constitutifs de cette propriété devraient également limiter le nombre de position desquels une visibilité sur le projet est possible.

[...]

Habitation isolée située entre la station-service Esso et la société Motrac Handling & Cleaning

Cette habitation non reprise en zone d'habitat au plan de secteur est localisée entre la N4 et le chemin de Sanseau, au niveau du n° 3 du chemin de Sanseau et à 533 m de l'éolienne 4. Cette habitation isolée est globalement orientée selon un axe nord-ouest – sud-est. Les principales ouvertures de fenêtre sont orientées vers le sud-ouest et vers le nord-est. Les fenêtres situées sur la façade sud-est sont donc dirigées vers le projet. Néanmoins, les vues à partir de ces baies vitrées sont peu profondes, dû à la présence d'une végétation haute et dense (grands conifères) en bordure de cette propriété. Un second écran végétal similaire se présente également de l'autre côté du chemin de Sanseau. Ainsi, ces deux écrans constitués de conifère (voir ci-dessous) constituent des obstacles visuels qui limiteront fortement la perception visuelle des éoliennes du projet depuis l'habitation analysée. De plus, les infrastructures du centre équestre, l'habitation voisine située de l'autre côté de la rue ainsi que les éléments végétaux environnant ces deux ensembles bâtis et situés entre l'habitation analysée et le projet, viendront également renforcer cette barrière visuelle.

[...]

Ferme de la Basse-Véhir (corps de logis)

Cette section habitée de la ferme de la Basse-Véhir est située à 539 m de l'éolienne 1. Elle est orientée selon un axe nord-ouest – sud-est. Les baies vitrées de la face nord-est du corps de logis sont orientées vers la zone de projet. Cependant, en raison de sa position dans la cuvette de Véhir, en contrebas du projet, les vues disponibles depuis ces ouvertures de fenêtres sont très limitées dans leur profondeur de champ de vision par le flanc abrupte situé à moins de 50 m en face de celles-ci. Bien que le projet soit visible depuis cette ferme, la perception visuelle des éoliennes à partir du corps de logis sera fortement limitée à quasi nulle pour les baies vitrées les plus basses.

[...]

Habitation isolée située au carrefour de la rue du Fau Monin, rue de Monin et la sortie et l'entrée de la N4

Cette habitation est globalement orientée selon un axe nord-ouest – sud-est et est située à 545 m au nord-est de l'éolienne 4. La façade sud-est de l'habitation est dépourvue de fenêtre ; seule la façade sud-ouest dispose donc de baies vitrées orientées vers le projet. Une est présente à l'étage et plusieurs petites sont situées au rez-de-chaussée (voir ci-dessous). Celles-ci donnent sur plusieurs éléments constituant des obstacles visuels limitant les angles de vues et la profondeur du champ de vision disponibles à partir de ces fenêtres. De plus, le cordon arboré situé côté sud de la rue du Fau Monin et en hauteur par rapport à la route et l'habitation constitue un obstacle visuel supplémentaire entre l'habitation et le

projet. Au regard de ces éléments, la perception visuelle du projet sera fortement limitée depuis l'habitation analysée.

[...]

Habitation isolée située à l'étage de la taverne-restaurant "Au vert chasseur" au niveau de la sortie de la N4 donnant sur le chemin de Sanseau.

Cet établissement est orienté globalement selon un axe nord-ouest – sud-est, le long de la sortie de la N4 et au carrefour entre cette dernière et le chemin de Sanseau. La distance qui sépare l'établissement de l'éolienne projetée (éolienne 4) la plus proche est de 556 m. Sa façade sud-est ne comprend qu'une seule fenêtre mais son orientation et sa taille ne devrait pas permettre de voir le projet à partir de celle-ci (voir ci-dessous). La façade sud-ouest de l'établissement présente plusieurs fenêtres dont les vues à partir de celles-ci sont dirigées vers le projet, entre l'éolienne 4 et 5. Plusieurs obstacles visuels (arbre, haie et habitation n° 5 du chemin de Sanseau) sont présents entre ces ouvertures de fenêtres et le projet (voir ci-dessous). Bien que ceux-ci limiteront quelque peu la perception visuelle du projet, les éoliennes 5 et 4 devraient être visible depuis les fenêtres de l'étage.

[...]

Pour l'ensemble des habitations, à l'exception de la ferme du Véhir, analysées dans cette section, le bruit de fond que l'on peut entendre à proximité de celles-ci est qualifié d'élevé, avec des augmentations régulières des niveaux de bruit supérieur à 50 dB(A) (en raison de leur proximité avec la N4, voir chapitre 6). L'analyse acoustique du chapitre 6 indique que le bruit de fond n'augmenterait, parmi les habitations analysées ici, que pour la ferme du Véhir où il est qualifié de calme. Néanmoins, tel qu'il est indiqué dans le chapitre 6, l'étude a montré qu'en appliquant les scénarios de bridages étudiés, le bruit particulier du parc projeté sera en mesure de respecter les valeurs limites imposées, et ce, pour toutes les vitesses de vent.

À l'exception de l'habitation n° 5 du chemin de Sanseau qui devrait avoir une perception visuelle du projet relativement importante, l'ensemble des ouvertures de fenêtres des autres habitations isolées situées à moins de 600 m d'une éolienne aura une perception visuelle du projet limitée.

En effet, les obstacles naturels (relief, végétation) et non naturel (bâti, infrastructure, aménagement végétal) présent entre le projet et les habitations combinés à l'orientation et la taille des baies vitrées (angles de vues disponibles non dirigés vers les éoliennes) limitera plus ou moins fortement la visibilité du projet depuis l'intérieur de ces habitations isolées.

[...]

9.10. CONCLUSIONS

[...]

En ce qui concerne les incidences paysagères, les photomontages présentés dans l'annexe cartographique permettent de rendre compte du contexte paysager futur après construction du parc. Par ailleurs, nous avons vu dans le chapitre 5 que le paysage dans la zone d'implantation des éoliennes est semi-ouvert et que le relief y est vallonné. Un certain nombre d'éléments, tels que des zones boisées et vallées, limitent la visibilité des observateurs à courtes et à moyennes distances rendant ainsi la visibilité des éoliennes relativement peu continue (48,35 % du territoire compris dans le rayon de 5 km et 28,77 % dans le rayon de 10 km où il sera possible d'apercevoir au minimum une partie d'une éolienne du parc). Les

riverains proches auront des vues plus ou moins directes sur le parc éolien projeté. Néanmoins, parmi les habitations les plus proches situées à moins de 600 m du projet, seule l'habitation n° 5 du chemin de Sanseau possède une bonne visibilité sur le projet depuis l'intérieur de l'habitation et depuis ses principales ouvertures de fenêtres. Pour ce qui concerne les autres habitations proches situées à moins de 600 m du projet, la visibilité sur le projet depuis l'intérieur des habitations est principalement réduite par une orientation des fenêtres principales non dirigée vers le projet et par des obstacles visuels situés entre le projet et les habitations ».

Par cette analyse, si l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement tient compte, conformément aux recommandations du cadre de référence, de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée, il ne dit rien, en revanche, de « la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.) ». Bien qu'il conclut que la plupart des habitations concernées ne subiront qu'un impact limité du fait du projet éolien litigieux, il souligne que l'habitation n° 5 du chemin de Sanseau « possède une bonne visibilité sur le projet depuis l'intérieur de l'habitation et depuis ses principales ouvertures de fenêtres », sans envisager la moindre mesure spécifique de nature à réduire, pour ce qui la concerne, les nuisances du projet.

L'instruction de la demande de permis n'a pas comblé cette lacune de l'étude.

25. En estimant que l'étude d'incidences sur l'environnement n'était pas complète à défaut d'explicitier de telles mesures spécifiques, les auteurs de l'acte attaqué ne commettent pas d'erreur de fait. Cette appréciation n'est pas non plus constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation dans leur chef.

Il s'ensuit que ce motif de la décision de refus n'est pas illégal.

26. Un tel motif étant manifestement déterminant de la décision intervenue, il n'y a pas lieu d'examiner les griefs exposés à l'égard des autres motifs de refus retenus par l'autorité compétente.

27. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

28. 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 de la partie requérante.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 novembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux