

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.228 du 4 février 2025

A. 240.943/XIII-10.232

En cause : **la ville de Mons**, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marie-Cécile FLAMENT et
Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue Hermann-Debroux 40
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,

Partie intervenante :

la société anonyme LUMINUS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Annabelle VANHUFFEL et
Guillaume DE SMET, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 12 janvier 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 13 novembre 2023 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la société anonyme (SA) Luminus un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de quatre éoliennes d'une puissance maximale totale de 16,8 MW, d'une cabine de tête, de chemins d'accès et aires de montage, et la pose de câbles électriques dans un établissement sis chaussée de Beaumont à Mons (Spiennes).

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 25 mars 2024 par la voie électronique, la partie intervenante a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 19 avril 2024 de la Présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'Auditeur général adjoint, a confirmé que la requête devait être traitée comme visant une affaire relevant d'un intérêt public supérieur, au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 octobre 2024.

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

M^e Marie-Cécile Flament, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Annabelle Vanhuffel, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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. Le 2 février 2023, la SA Luminus introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de quatre éoliennes d'une puissance maximale totale de 16,8 MW, d'une cabine de tête, de chemins d'accès et aires de montage, et la pose de câbles électriques dans un établissement sis chaussée de Beaumont, à Mons (Spiennes). Le dossier précise notamment que les éoliennes auront une hauteur de 180 mètres en bout de pale.

Le projet se situe en zone agricole au plan de secteur de Mons-Borinage, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 novembre 1983.

4. Le 22 février 2023, la demande de permis est déclarée complète et recevable par les fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance.

5. Des enquêtes publiques sont organisées du 16 mars au 17 avril 2023 sur les territoires des communes de Quévy – donnant lieu à trois réclamations –, d'Estinnes – donnant lieu à une réclamation –, de La Louvière – ne donnant lieu à aucune réclamation –, et de la ville de Mons – suscitant 191 réclamations, dont une pétition soutenue par 6552 personnes et une autre par 241 personnes –.

Lors de l'instruction de la demande, les avis de nombreux services et instances sont sollicités et émis, parmi lesquels l'avis favorable conditionnel du département de la nature et des forêts (DNF) et les avis défavorables de l'agence wallonne du patrimoine (AwaP) et de la ville de Mons.

6. Le 12 juillet 2023, les fonctionnaires technique et délégué décident de refuser de délivrer le permis unique sollicité.

7. Les 1^{er} et 2 août 2023, la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) Émissions Zéro et la SA Luminus introduisent, chacune, un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 12 octobre 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours transmettent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Ils proposent d'octroyer le permis unique sollicité.

9. Le 13 novembre 2023, les ministres octroient le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

10. La requête en intervention introduite par la SA Luminus, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie intervenante

11. La partie intervenante soulève une fin de non-recevoir tirée de ce que la requérante ne produit pas la décision du conseil communal l'autorisant à ester en justice, comme le requiert pourtant l'article L1242-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD).

V.2. Examen

12. La requérante est représentée par un avocat. Il y a lieu de faire application de la présomption de l'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose comme suit :

« Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

La présomption établie par la disposition précitée dispense l'avocat de justifier du mandat remis par son client. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012 2013, n° 2277/1. pp. 18 et 19) que le législateur a voulu, par cette disposition, éviter que des « tracasseries de procédure » contraignent le Conseil d'État à se livrer à des vérifications qui sont « étrangère[s] au contrôle de la légalité des actes et règlements des autorités administratives ». Cette présomption n'est pas irréfragable mais il revient à la partie qui conteste la régularité de ce mandat d'apporter des éléments concrets qui permettent de conclure à l'irrégularité de celui-ci. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

VI. Premier moyen, première branche

VI.1. Thèse de la partie requérante

13. La requérante prend un premier moyen, divisé en trois branches, de la violation des articles D.I.1^{er} et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article D.75 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, du principe de motivation adéquate des actes administratifs, du principe de bonne administration, dont le devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, « pris conjointement avec le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013 ».

14. En une première branche, la requérante fait grief à la partie adverse de justifier l'implantation et l'intégration paysagère du projet contesté tantôt comme étant le cluster d'un parc linéaire existant se développant le long de la RN40, tantôt en fonction des parcs existants et autorisés, tantôt en fonction d'un projet de parc à l'instruction – celui de Mons-Estinnes –, alors que la motivation d'une décision administrative doit être exempte de contradictions afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

15. Elle rappelle des motifs de l'acte attaqué justifiant le nombre d'éoliennes (quatre), leur lieu d'implantation, la lisibilité du projet et le non-respect des inter-distances entre les parcs recensés dans un périmètre de 18,72 kilomètres.

Elle fait valoir que, si le projet éolien contesté est appréhendé comme une extension du parc de Mons-Estinnes qui n'est encore qu'à l'état de projet, l'acte attaqué s'appuie sur un événement futur et incertain, ce qui ne se peut. À son estime, le seul parc existant pouvant être pris en considération pour vérifier si le permis attaqué rencontre les objectifs du cadre de référence précité, est le parc d'Estinnes, situé à 3,3 kilomètres du projet litigieux. Elle reproche à la partie adverse d'avoir vérifié, en réalité, la question de la covisibilité des parcs et de l'effet d'encerclement au regard de parcs plus éloignés, à savoir ceux de Croix-de-Rouveroy et de Rouveroy, alors qu'étant situés à plus de 6 kilomètres du projet, ils sont trop loin pour pouvoir être considérés comme formant un ensemble sur le plan visuel avec le projet critiqué. Elle en infère qu'on ne peut soutenir que le projet critiqué consiste en un cluster d'un parc existant. Elle conteste aussi qu'on puisse qualifier le parc situé le long de la RN40 de linéaire alors qu'il est en grappe.

VI.2. Thèse de la partie adverse

16. Sur la première branche, après un rappel de diverses considérations de l'acte attaqué, la partie adverse répond que les motifs de celui-ci permettent de comprendre pourquoi ses auteurs se sont écartés du cadre de référence et ont autorisé un parc de quatre éoliennes. Elle considère que la décision ne devait pas motiver le caractère admissible du parc au regard du principe de regroupement par d'autres motifs que ceux qu'elle rappelle, relatifs au bon potentiel venteux, bien exploité, à l'absence de mitage de la zone et à son implantation à proximité de deux infrastructures structurantes, les routes nationales RN40 et RN90.

Elle conteste que l'acte attaqué motive le caractère admissible du nombre d'éoliennes par le fait que le projet consiste en une extension du parc de Mons-Estennes en cours d'instruction, alors qu'il indique que le projet litigieux « pourra » être considéré comme une extension du parc susvisé « si » celui-ci est autorisé. Elle en déduit qu'il s'agit d'un motif surabondant, dont aucune conclusion n'est tirée.

Elle ajoute qu'aux termes de l'acte attaqué, les éoliennes projetées s'implantent en deux lignes de deux éoliennes parallèles aux lignes de force, entre les deux infrastructures structurantes que constituent les routes nationales précitées et au croisement de plusieurs lignes à haute tension, « participant pleinement au principe de regroupement des infrastructures préconisé par le Gouvernement wallon au travers du cadre de référence, de la “*pax eolienica*” et du CoDT ». Elle fait valoir que, concernant la lisibilité du parc, les auteurs de l'acte attaqué estiment que les éoliennes s'intègrent au relief local, que les deux lignes d'éoliennes s'implantent de manière quasi perpendiculaire à la RN40, que depuis certains points de vue, elles « pourront être considérées comme une extension visuelle du parc existant d'Estennes » et que « ces vues seront possibles depuis les axes de vue nord-ouest/sud-est et leur contraire sur plus ou moins 120 degrés sur 360 ». Elle en déduit avoir pu juger la lisibilité du parc acceptable, sans commettre d'erreur d'appréciation quant au mitage de l'espace ou à l'exploitation optimale du potentiel de la zone.

Par ailleurs, elle est d'avis que le motif selon lequel le projet constitue un « cluster d'un parc éolien linéaire qui se développe le long de l'infrastructure de la route N40 qui comporte déjà des parcs éoliens existants et autorisés » n'est pas contradictoire et n'implique pas que la lisibilité du parc critiqué a été examinée par rapport au projet de Mons-Estennes en cours d'instruction.

VI.3. Thèse de la partie intervenante

17. Sur la première branche, la partie intervenante objecte que l'acte attaqué n'est empreint d'aucune erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne la motivation de l'intégration paysagère du projet. Elle considère que le projet litigieux consiste en un groupement de quatre éoliennes, se présentant en deux fois deux lignes, se développant le long de la RN40 et se raccrochant à un ensemble d'infrastructures sises à proximité, à savoir la zone de dépendances d'extraction, la zone d'activité économique industrielle et les routes nationales N40 et N90. Elle est d'avis que l'intégration paysagère du projet n'est pas appréciée par la partie adverse au regard du parc de Mons-Estinnes, en projet au jour de l'adoption de l'acte attaqué.

Elle souligne que tant l'étude d'incidences sur l'environnement que l'acte attaqué examinent l'inscription du projet dans le paysage existant, déjà marqué par la présence du parc d'Estinnes, de lignes à haute tension et de la cheminée des cimenteries d'Obourg. Sur l'usage des termes cluster et linéaire, elle assure que tel est le cas en l'espèce, notamment vu que le parc en projet est un « groupement d'un petit nombre » d'éoliennes et qu'il s'implante en ligne. Elle affirme qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que ses auteurs prennent en considération les parcs de Croix-de-Rouveroy et de Rouveroy, de sorte qu'il ne contient pas d'erreur quant à ce.

VI.4. Mémoire en réplique

18. La requérante réplique que la partie adverse a nécessairement tenu compte, dans un motif décisif, du parc de Mons-Estinnes à l'instruction – événement futur et incertain –, pour considérer que le parc contesté est le cluster d'un parc éolien linéaire existant, dès lors qu'aucun autre parc linéaire ne lui est suffisamment proche pour qu'il puisse en constituer un cluster. Elle ajoute qu'il est inconciliable de soutenir, d'une part, que le parc projeté est un parc linéaire qui se développe le long de la RN40 et, d'autre part, qu'il s'implante « quasi-perpendiculairement » à cette même RN40. En tout état de cause, elle considère, sur ce point, que la motivation de l'acte attaqué est susceptible d'interprétation ou de double sens, ce qui atteste de son imprécision et de son caractère inadéquat.

VI.5. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la partie adverse

19. La partie adverse précise que la notion de cluster doit être comprise au regard des motifs de l'acte attaqué sur la covisibilité et que le projet contesté forme en effet un cluster avec les parcs qui lui sont covisibles, à savoir ceux d'Estinnes, Quévy, Mons-Quévy extension et Mons-Frameries. Par ailleurs, elle estime que le motif isolé aux termes duquel il existe d'autres parcs éoliens le long de la RN40, n'est pas inexact.

B. Dernier mémoire de la partie intervenante

20. La partie intervenante préconise de ne pas isoler des motifs de l'acte attaqué mais d'en faire une lecture globale, ce qui permet, selon elle, de constater que le critère de covisibilité y est examiné de manière adéquate. À cet égard, elle insiste sur la proximité des routes nationales RN40 et RN90, infrastructures structurantes, dont la partie adverse s'autorise pour s'écarter de l'inter-distance de six kilomètres recommandée par le cadre de référence précité. Elle relève qu'il n'est pas erroné d'indiquer que des éoliennes sont implantées le long des routes nationales susvisées mais qu'en outre, l'acte attaqué n'examine pas la question de la covisibilité uniquement par rapport aux autres parcs situés le long de ces nationales, mais au regard de toutes les éoliennes concernées.

C. Dernier mémoire de la partie requérante

21. La requérante indique que c'est justement à la lumière de l'ensemble des motifs de la décision attaquée que le motif critiqué est incompréhensible. Elle observe qu'en qualifiant le projet de cluster d'un parc existant, l'acte tente de rencontrer la recommandation du cadre de référence d'assimiler le projet à une extension visuelle d'un parc existant mais que, justement, il n'existe aucun parc existant et autorisé, assez proche du projet litigieux le long de la RN40 pour que celui-ci en constitue une extension visuelle, de sorte que ce motif est inexact.

Quant à la possibilité de considérer les éoliennes comme une extension visuelle du parc d'Estinnes, elle conteste que la motivation de l'acte attaqué soit compatible avec la teneur de l'étude d'incidences sur l'environnement.

VI.6. Examen de la première branche

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, 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 être claire, pertinente et adéquate afin

de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et d'un requérant. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité de recours et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'erreur manifeste est celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

23. Le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, applicable en l'espèce, a été adopté le 21 février 2013, et modifié le 11 juillet 2013. Il contient des directives ou recommandations qui ne peuvent être contraires aux règles en vigueur. L'administration régionale peut s'y référer comme à une ligne de conduite destinée à orienter de manière cohérente son pouvoir discrétionnaire. L'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate. Il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent, ce qui serait exclu si ce cadre avait une valeur réglementaire.

Sous la rubrique « covisibilité et inter-distance », le cadre de référence retient l'option suivante :

« L'étude d'incidence[s] sur le paysage se fera sur [la] base de la globalité du périmètre de covisibilité de minimum 9 à 11 km autour du projet envisagé. Ce périmètre est directement proportionnel à la hauteur totale des éoliennes et au nombre d'éoliennes [...].

La structure du parc en projet doit tenir compte de celle du parc voisin, et les incidences visuelles, les situations de covisibilité doivent être clairement analysées.

Sauf lorsque les éoliennes sont implantées le long des autoroutes, une référence indicative à une inter-distance minimale de 4 km à 6 km, en fonction des résultats de l'étude d'incidence[s] sera prise en considération ».

Sous la même rubrique, il donne les indications suivantes sur la notion d'encerclement :

« La notion d'encerclement peut être rapportée au risque de saturation visuelle. Par ailleurs, le degré de fermeture et d'ouverture du paysage influence les types de perceptions des éoliennes et leur impact visuel. Cette perception est largement

liée à la présence ou non de plans successifs dans l'espace et à la position relative dans l'espace des objets qui arrêtent le regard de l'observateur.

[illustration]

Il y a donc lieu d'étudier les projets au cas par cas, les porteurs de projets devant fournir tous les photos montages nécessaires pour évaluer l'impact visuel du projet.

Enfin, on peut considérer qu'afin d'éviter des effets de saturation visuelle et donc de sentiments d'encerclement, un azimuth (ou un angle horizontal [entre la direction d'un objet et une direction de référence]) minimal sans éolienne doit être préservé pour chaque village ; celui-ci sera d'au moins 130° sur une distance de 4 km ».

Par ailleurs, sous le titre « principe de regroupement », il préconise 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).

A 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 ».

24. À propos du nombre d'éoliennes projeté, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

- « Considérant qu'un projet éolien doit être dimensionné de manière à permettre l'exploitation optimale du gisement éolien ; qu'à cet égard, les parcs se composant d'un minimum de 5 éoliennes sont prioritaires ainsi que les parcs pouvant être assimilés à une extension visuelle cohérente d'un parc existant ou autorisé ;

Considérant que le projet prévoit l'installation de 4 éoliennes de fortes puissances ; qu'en l'espèce le projet ne correspond pas pleinement aux objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon ; que le projet s'implante à ± 445 mètres de la route nationale N40 et ± 875 mètres de la route nationale N90 ; que ces deux infrastructures font partie du réseau structurant ; que le projet correspond aux objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon ;

Considérant que le présent projet constitue un "cluster" d'un parc éolien linéaire qui se développe le long de l'infrastructure de la route nationale N40 ; que le projet pourra être considéré comme une extension du parc de 7 éoliennes de Mons-Éstennes si ce dernier est octroyé ».

Au sujet des prévisions de production nette du parc considéré, l'acte attaqué indique qu'il s'implante en « zone de productible maximal », en une zone de production qualifiée de très intéressante à excellente à l'échelle de la Région wallonne. Ses auteurs concluent sur cette question en ces termes :

- « Considérant que globalement, il est permis d'en conclure que le gisement éolien du site peut être qualifié d'excellent ; qu'il est très adéquatement exploité compte tenu des caractéristiques des éoliennes proposées, quel que soit le nombre d'éoliennes implantées ; qu'en ces points, le projet correspond pleinement aux objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon ».

En ce qui concerne les liaisons et regroupement aux infrastructures existantes ou structurantes, ainsi que la lisibilité, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

- « Considérant que l'extension des parcs existants et l'implantation des nouveaux parcs à proximité des infrastructures structurantes sont privilégiées ; qu'en l'espèce, les éoliennes du présent projet s'implantent entre les routes nationales N40 et N90, infrastructures structurantes ;

Considérant que le projet éolien se situe au plus près à ± 445 mètres de la route nationale N40 et ± 875 mètres de la route nationale N90 qui constituent des infrastructures structurantes ; que les éoliennes du présent projet se situent à ± 220 mètres en zone de dépendances d'extraction ; que la zone d'activité économique industrielle où se situe la carrière est située à ± 830 mètres ; que cette implantation est conforme aux objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon ;

Considérant que le projet éolien s'implante au croisement de plusieurs lignes à haute tension ; que la ligne haute tension la plus proche se situe à ± 525 mètres au nord du projet ; que la seconde se trouve à ± 242 mètres à l'est du projet ; que la troisième se trouve à ± 930 mètres au sud du projet ;

Considérant que le projet participe pleinement au principe de regroupement des infrastructures préconisé par le Gouvernement wallon au travers du cadre de référence, de la "Pax éoliennica" et du CODT ;

[...]

Considérant que la composition du parc éolien doit être lisible depuis le sol, c'est-à-dire que les lignes d'implantation doivent être simples et régulières, les intervalles entre les alignements suffisants pour permettre la lisibilité dans le paysage ;

Considérant que la lisibilité de la configuration spatiale du parc éolien et son rapport aux lignes de force du paysage représentent des critères très importants, car ils permettent de caractériser la transformation du paysage local ;

Considérant les niveaux altimétriques des implantations, les éoliennes du projet sont implantées entre 68 mètres (éolienne n° 2) et 87 mètres (éolienne n° 3) ; que l'altitude du site dans le périmètre immédiat se situe entre 50 et ± 110 mètres ; que les éoliennes s'intègrent dans le relief local ;

Considérant que le présent projet constitue un "cluster" d'un parc éolien linéaire qui se développe le long de l'infrastructure de la route nationale N40 qui comporte déjà des parcs éoliens existants et autorisés ;

Considérant que le présent projet participe au regroupement d'infrastructures en raison de sa proximité à la zone de dépendances d'extraction, la zone d'activité économique industrielle et des routes nationales N40 et N90, ce qui facilite la lisibilité dans le paysage local ;

Considérant que concernant la lisibilité, les éoliennes du projet constituent des éléments techniques industriels supplémentaires qui trouvent leur place à proximité des routes nationales N40 et N90 ; qu'elles s'implantent en deux lignes de deux éoliennes quasi perpendiculairement à la route nationale N40 ; que depuis certains points de vue, les éoliennes du projet pourront être considérées comme une extension visuelle du parc existant d'Estinnes ; que ces vues seront possibles depuis les axes de vue nord-ouest/sud-est et leur contraire sur ± 120 degrés sur 360 ; que cet angle sera accentué si le parc de Mons-Estinnes de Renner Energies en instruction est octroyé ;

Considérant que la lisibilité est majoritairement acceptable ».

Concernant la covisibilité, l'acte attaqué contient les développements qui suivent :

« Considérant que les parcs recensés dans le périmètre de 18,72 kilomètres sont [notamment] les suivants :

Nom du parc / localité	Promoteur	État	Nbre Éol.	Dist. km
Mons-Estinnes	W.	Instruction	7	1,1
Estinnes	W.	Existant	11	3,3
Mons-Quévy extension	V.	En construction	8	4,5
Mons-Frameries	E./E./L.	En construction	4	5
Quévy	V./K.	Existant	9	5,3
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Croix-lez-Rouveroy	S.	À l'étude	4	8
Rouveroy	E. S.	À l'étude	7	9,2

Considérant que dans les parcs recensés dans le périmètre de 18,72 kilomètres, sur 38 parcs recensés, 9 parcs sont existants, 3 en construction, 5 autorisés, 9 à l'instruction et 12 à l'étude ; que l'analyse est réalisée en fonction des parcs existants et autorisés ; que l'analyse par rapport aux parcs à l'étude ou à l'instruction réalisée par l'auteur de l'étude des incidences sur l'environnement est réalisée à titre indicatif pour la rédaction du présent avis qui ne peut prendre en compte les éléments futurs et incertains ;

Considérant que le projet peut s'implanter à une distance inférieure aux 4 à 6 km préconisés "lorsque les éoliennes sont implantées le long des autoroutes" et ce conformément aux indications du cadre de référence ; que ce n'est pas le cas en l'espèce ; que toutefois les routes nationales N40 et N90 font parties des infrastructures structurantes ;

Considérant que le projet constitue un "cluster" d'un parc linéaire se développant en bordure de la route nationale N40 ; que ce type d'aménagement correspond pleinement aux objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon au travers de la "Pax éolienica" ;

Considérant qu'excepté les parcs [d']Estinnes, de Mons-Quévy Extension, de Mons-Frameries et de Quévy exploités respectivement par Windvision, Ventis, Engie/Eneco/Luminus et Ventis/KVNRG, tous les autres parcs existants, en construction ou autorisés sont implantés à des distances supérieures aux 6 kilomètres préconisés par le cadre de référence en cas de vues longues ;

Considérant qu'en ce qui concerne les autres parcs existants ou autorisés situés à $\pm 7,7$ kilomètres des éoliennes du présent projet, les incidences de covisibilité seront sensiblement atténuées par la distance et le cumul des obstacles visuels ; que les covisibilités deviendront également plus sporadiques ;

Considérant que le présent projet sera covisible avec les parcs d'Estinnes (existant), Quévy (existant), Mons-Quévy extension (en construction) et Mons-Frameries (en construction) ; qu'au vu du relief peu accidenté typique du bas plateau limoneux, les covisibilités seront essentiellement perceptibles dans l'ensemble de la commune de Quévy et dans une grande partie des communes de Mons et d'Estinnes et de façon plus discontinue dans les communes de Frameries, La Louvière, Le Roeulx, Binche, le sud de Saint-Ghislain et de Soignies ; que des éléments locaux comme le bâti, la végétation ou encore la distance permettront de limiter les situations de covisibilité ;

Considérant qu'en conséquence les incidences de covisibilité restent globalement contenues et acceptables ;

[...]

Considérant que pour être exhaustif, l'auteur de l'étude des incidences sur l'environnement a réalisé l'étude des effets d'encercllement avec les scénarios avec les parcs à l'instruction et l'étude ; que toutefois, ces analyses n'ont pas mis en lumière de situations rédhibitoires ; que pour le surplus, l'analyse des projets à l'étude et à l'instruction ne saurait être contraignante ; que l'analyse par rapport aux parcs à l'étude ou à l'instruction réalisée par l'auteur de l'étude des incidences sur l'environnement est réalisée à titre indicatif pour la rédaction du présent avis qui ne peut prendre en compte les éléments futurs et incertains ».

25. Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que ses auteurs justifient le nombre de quatre éoliennes, au lieu du minimum de cinq machines préconisé, par le fait qu'outre leurs fortes puissances, elles s'implantent à proximité de deux routes

nationales participant d'un réseau structurant et sur un site dont le gisement éolien est excellent et « très adéquatement exploité [...] quel que soit le nombre d'éoliennes implantées ». Ils ajoutent que le projet constitue un cluster d'un parc éolien linéaire se développant le long de la RN40 et qu'il pourra consister en une extension du parc de Mons-Estinnes, si celui-ci est autorisé.

En ce qui concerne la recommandation de privilégier l'implantation des parcs éoliens à proximité d'infrastructures structurantes ou existantes, et l'extension de parcs existants, les auteurs de l'acte attaqué font à nouveau état de l'implantation du projet entre les routes nationales 40 et 90 (RN40 et RN90), qualifiées d'infrastructures structurantes, et pointent l'existence, à proximité, d'une zone de dépendances d'extraction, de la zone d'activité économique industrielle où se situe la carrière et de plusieurs lignes à haute tension. La lisibilité du projet est estimée admissible, eu égard à l'altitude du site et à l'intégration des éoliennes dans le relief local. Le projet est à nouveau qualifié de cluster d'un parc éolien linéaire qui se développe le long de la RN40 « qui comporte déjà des parcs éoliens existants et autorisés ». Par ailleurs, la partie adverse estime que le projet pourra, depuis certains points de vue, être considéré comme une extension « visuelle » du parc d'Estinnes et que l'angle de vue est susceptible d'être accentué si le parc de Mons-Estinnes est autorisé.

Analysant la question de la covisibilité du projet et des distances le séparant des parcs voisins, l'autorité relève que sur les 38 parcs recensés dans le périmètre considéré, seuls quatre d'entre eux sont situés à moins des 4 à 6 kilomètres recommandés par le cadre de référence, par rapport au projet litigieux. Elle considère cependant que les incidences de covisibilité générées par le projet sont acceptables relativement aux quatre parcs susvisés, réitérant les constats que, d'une part, le projet s'implante entre deux routes nationales qui, ne fussent-elles pas des autoroutes, consistent néanmoins en des infrastructures structurantes et que, d'autre part, les éoliennes en projet sont le cluster d'un parc linéaire se développant « en bordure de la route nationale N40 ».

26. À deux reprises, l'autorité décidante affirme ne pas pouvoir prendre en compte les éléments futurs et incertains que constituent les projets étant à l'étude ou à l'instruction – tel le projet de Mons-Estinnes – au moment de l'adoption de la décision attaquée.

Par ailleurs, l'acte attaqué ne mentionne les parcs éoliens de Croix-lez-Rouveroy et Rouveroy qu'à titre de parcs recensés dans le périmètre de covisibilité de 18,72 kilomètres et distants du projet litigieux, respectivement, de 8 et 9,2 kilomètres. Il ne ressort d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard

que ses auteurs les prennent en compte dans l'analyse de l'admissibilité du projet litigieux, eu égard à ses implantation, lisibilité, covisibilité ou inter-distance entre parcs, ni que ce sont les parcs éoliens par rapport auxquels le projet litigieux est qualifié de cluster d'un parc éolien linéaire se développant le long de la RN40. Il en est d'autant moins ainsi que, s'ils sont effectivement situés à proximité voire le long de la RN40, ils sont tous deux repris comme étant « à l'étude » dans l'acte attaqué et situés à une distance supérieure à l'inter-distance minimale de 4 à 6 kilomètres préconisée par le cadre de référence.

27. À trois reprises, l'autorité décidante affirme que le projet constitue un cluster d'un parc éolien linéaire se développant le long de la RN40. Elle mentionne cette caractéristique comme un des éléments permettant d'accueillir le projet litigieux, d'une part, malgré le nombre d'éoliennes prévues inférieur au minimum préconisé par le cadre de référence, d'autre part, pour confirmer la lisibilité du projet au regard de son intégration dans le relief local et, enfin, pour justifier l'inter-distance entre parcs, inférieure aux 4 à 6 kilomètres recommandés bien que le projet ne se situe pas le long d'une autoroute. Dans ces conditions, ce motif ne peut être considéré comme étant secondaire.

28. Il ressort de l'acte attaqué que ses auteurs estiment que le projet contesté constitue un cluster d'un parc éolien existant se développant en bordure de la RN40. L'argument selon lequel le parc en projet constitue, à lui seul, un « groupement d'un petit nombre » d'éoliennes et qu'il s'implante en ligne, tend à faire dire à l'acte attaqué ce qu'il ne dit pas.

Pour la même raison, l'interprétation de la notion de cluster comme signifiant, en l'espèce, que le projet forme un cluster avec tous les parcs qui lui sont covisibles, ne peut être retenue, d'autant que la partie adverse y vise, outre le parc d'Estinnes, trois parcs qui se trouvent de l'autre côté des infrastructures de la RN40 et dont, partant, le présent projet éolien ne saurait constituer un cluster.

Il résulte de ce qui précède qu'à la lecture de l'acte attaqué, le parc éolien dont le présent projet serait susceptible de constituer un cluster est le parc existant d'Estinnes qui est le seul parc éolien déjà installé du même côté de la RN40 que le projet en cause. Cependant, des plans et schémas auxquels le Conseil d'État peut avoir égard indiquent que les onze éoliennes d'Estinnes, indiquées comme distantes du projet attaqué de 3,3 kilomètres, sont situées le long de la RN90 et non le long de la RN40 dont elles sont distantes de plusieurs kilomètres.

Par ailleurs, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre comment l'implantation du parc en projet aux abords de la RN40 est de nature à

former un cluster du parc d'Estinnes et en constituer une extension « visuelle », tout en pouvant, le cas échéant, consister en une extension du parc projeté de Mons-Estinnes, si celui-ci est autorisé, alors que ce projet à l'instruction est censé s'insérer entre le parc en projet et le parc d'Estinnes. Cela tend à établir que le projet litigieux n'est pas suffisamment proche du parc d'Estinnes pour pouvoir en constituer un cluster.

29. En conséquence, sur la problématique relative au « cluster », la motivation formelle de l'acte attaqué est insuffisante ou, à tout le moins, imprécise, ambiguë et peu claire.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, *quod est* en l'espèce, ces motifs apparaissent également nécessaires 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, 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. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

En l'espèce, dès lors qu'il n'est pas établi que le motif de l'acte attaqué ci-avant jugé irrégulier est surabondant et n'a pas participé à déterminer le sens de la décision attaquée, le premier moyen, première branche, est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

30. En conséquence, à les supposer fondés, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du premier moyen ni les autres moyens.

VII. Indemnité de procédure

31. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par SA Luminus est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 13 novembre 2023 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la SA Luminus un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de quatre éoliennes d'une puissance maximale totale de 16,8 MW, d'une cabine de tête, de chemins d'accès et aires de montage, et la pose de câbles électriques dans un établissement sis chaussée de Beaumont à Mons (Spiennes).

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 février 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux