CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.235 du 4 février 2025

A. 241.050/XIII-10.245

En cause : 1. **A. D.**,

2. **D. T.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la société anonyme ALTERNATIVE GREEN,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DUPONT, avocat,
place Achille Salée 1
4900 Spa.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 janvier 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 30 octobre 2023 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la société anonyme (SA) Alternative Green un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de sept éoliennes, d'une cabine de tête, ainsi que l'aménagement de chemins d'accès et d'aires de montage sur des biens sis au lieu-dit Baudecet à Walhain et Gembloux.

II. Procédure

Par une requête introduite le 11 avril 2024 par la voie électronique, la SA Alternative Green 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 enrôlée et 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^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 janvier 2025.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Olivier Vanleemputten, *loco* M^e^ Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^es^ Vincent Dupont et Jean-François Cartuyvels, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, 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

III.1. Antécédents

1. Le 8 septembre 2009, la SA Alternative Green introduit une demande de permis unique ayant pour objet l'exploitation de sept éoliennes dans un établissement situé aux lieux-dits Baudecet et Diquet à Gembloux.

Le 16 mars 2010, les fonctionnaires technique et délégué octroient le permis sollicité.

Le 20 juillet 2010, saisi à la suite de recours administratifs introduits contre cette décision, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement refuse de délivrer le permis unique sollicité.

2. Le 20 décembre 2010, la SA Alternative Green introduit une nouvelle demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de six éoliennes, d'une puissance nominale de 2 à 2,5 MW, sur le même bien.

Le 17 août 2011, les fonctionnaires technique et délégué octroient le permis unique sollicité.

Le 23 janvier 2012, saisi à la suite de recours administratifs introduits contre celui-ci, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement confirme la décision des fonctionnaires technique et délégué et octroie le permis unique sollicité en en modifiant certaines conditions d'exploitation.

Le recours en annulation dirigé contre cet arrêté ministériel est rejeté par l'arrêt n° 229.530 du 11 décembre 2014 (ECLI:BE:RVSCE:2014:ARR.229.530).

Les six éoliennes sont implantées en 2016 et le parc est exploité depuis 2017.

3. Le 16 mai 2019, la SA Alternative Green introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de sept éoliennes d'une puissance maximale de 3,5 MW, en extension du parc éolien existant.

Le 27 décembre 2019, les fonctionnaires technique et délégué octroient le permis unique sollicité pour les éoliennes n^{os} 2, 3 et 4, et refusent d'autoriser les éoliennes n^{os} 1, 5, 6 et 7.

Le 16 janvier 2020, la demanderesse de permis introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

Le 17 juin 2020, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement refusent de délivrer le permis unique sollicité.

III.2. Exposé des faits propres à l'adoption de l'acte attaqué

4. Le 31 mai 2022, la SA Alternative Green introduit une demande de permis unique ayant pour objet l'extension du parc existant par la construction et l'exploitation de huit éoliennes, sur la plaine de Baudecet et à Walhain-Saint-Paul, sur le territoire des communes de Gembloux et Walhain.

La demande est notamment accompagnée d'une étude d'incidences sur l'environnement (EIE).

5. Le 17 juin 2022, les fonctionnaires technique et délégué déclarent la demande complète et recevable.

6. Du 7 juillet au 6 septembre 2022, une enquête publique est organisée sur le territoire des communes de Walhain, Gembloux, Perwez, Chastre et Mont-Saint-Guibert. Plusieurs réclamations sont introduites.

7. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction de la demande de permis unique, parmi lesquels :

- l'avis favorable de la cellule Giser du 5 juillet 2022 ;
- l'avis favorable conditionnel du fonctionnaire technique du 11 juillet 2022 ;
- l'avis défavorable du pôle aménagement du territoire du 18 juillet 2022 ;
- l'avis favorable conditionnel de la cellule bruit du 26 juillet 2022 ;
- l'avis favorable conditionnel de la direction du développement rural (DDR) du 16 août 2022 ;
- l'avis défavorable du département de la nature et des forêts (DNF) du 16 août 2022 ;
- l'avis défavorable du pôle environnement du 31 août 2022 ;
- l'avis défavorable de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) de Walhain du 6 septembre 2022 ;
- l'avis défavorable du collège communal de Walhain du 8 septembre 2022 ;
- l'avis défavorable du collège communal de Gembloux du 8 septembre 2022 ;
- l'avis favorable du collège communal de Mont-Saint-Guibert du 19 septembre 2022 ;

- l’avis favorable du département de l’énergie du 9 octobre 2022.

8. Le 28 novembre 2022, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de trente jours le délai d’envoi de leur décision.

9. Le 29 décembre 2022, ils refusent de délivrer le permis unique sollicité.

10. Le 16 janvier 2023, la demanderesse de permis introduit à l’encontre de cette décision un recours administratif auprès du Gouvernement wallon.

11. Dans le cadre de l’instruction de ce recours, de nouveaux avis sont sollicités et émis. Parmi ceux-ci figurent notamment :

- l’avis favorable conditionnel de la direction des infrastructures de gestion et de la politique des déchets du 2 février 2023 ;
- l’avis défavorable du pôle aménagement du territoire du 10 février 2023 ;
- l’avis défavorable du pôle environnement du 20 février 2023 ;
- l’avis favorable conditionnel de la direction des déplacements doux du 20 février 2023 ;
- l’avis défavorable du DNF du 7 mars 2023.

12. Le 20 mars 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de trente jours le délai d’envoi de leur rapport de synthèse.

13. Le 19 avril 2023, la demanderesse de permis dépose des compléments à l’EIE.

14. Le 24 avril 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours informent les communes concernées de la nécessité d’organiser une nouvelle enquête publique.

Du 22 mai au 20 juin 2023, une enquête publique se tient sur le territoire des communes Walhain, Gembloux, Perwez, Chastre et Mont-Saint-Guibert. Plusieurs réclamations sont introduites.

15. De nouveaux avis sont sollicités et émis. Parmi ceux-ci figurent notamment :

- l’avis défavorable du pôle aménagement du territoire du 26 mai 2023 ;
- l’avis favorable du pôle environnement du 1er juin 2023 ;

- l’avis favorable conditionnel du DNF du 19 juin 2023 ;
- l’avis défavorable du collège communal de Gembloux du 22 juin 2023 ;
- l’avis défavorable du collège communal de Walhain du 29 juin 2023 ;
- l’avis partiellement défavorable de la cellule risques d’accidents majeurs (RAM) du 4 septembre 2023 ;
- l’avis favorable conditionnel du fonctionnaire délégué compétent sur recours, émis à une date que les pièces du dossier administratif ne permettent pas de déterminer.

16. Le 26 septembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent de délivrer, sous conditions, le permis unique sollicité, à l’exception de l’éolienne n° 5.

17. Le 30 octobre 2023, les ministres octroient, sous conditions, le permis unique pour les éoliennes n^{os} 1, 2, 3, 4, 6, 7 et 8, et refusent d’autoriser l’éolienne n° 5.

Il s’agit de l’acte attaqué. Ce permis unique fait également l’objet des recours suivants : A. 240.856/XIII-10.224, A. 241.033/XIII-10.240, A. 241.039/XIII-10.242, A. 241.055/XIII-10.246 et A. 241.083/XIII-10.252.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SA Alternative Green, bénéficiaire de l’acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La partie intervenante

Dans sa requête en intervention, la partie intervenante conteste la recevabilité *ratione personae* du recours en faisant valoir qu’afin d’établir leur intérêt au recours, les parties requérantes ne peuvent se contenter de fournir la distance qui sépare leurs habitations du parc autorisé.

B. Les parties requérantes

Dans leur requête en annulation, les parties requérantes indiquent leurs domiciles et font valoir que leurs habitations sont situées à un peu plus de 600 mètres de l'une des éoliennes en projet. Elles relèvent que l'EIE identifie le village de Sart-lez-Walhain, dans lequel elles résident, comme l'un des hameaux où les incidences du projet se feront particulièrement ressentir.

V.2. Examen

Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

En l'espèce, les parties requérantes sont domiciliées rue du Bois de Buis à Sart-lez-Walhain. Elles exposent de manière précise, dans la requête et le mémoire en réplique, en quoi elles se considèrent comme impactées par le projet, en tant que voisines proches du site sur lequel l'extension du parc éolien est prévue.

Par ailleurs, leurs habitations sont reprises dans le périmètre analysé dans l'EIE.

Elles peuvent dès lors être considérées comme riveraines du projet, de telle sorte que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.36, § 2, R.II.21-1 et R.II.36-2 du Code du développement territorial (CoDT) et de l'article 23 de la Constitution combiné avec le principe de *standstill*, ainsi que du défaut de motivation interne.

Les parties requérantes relèvent que l'auteur de l'acte attaqué autorise l'éolienne n° 1 sur la base des articles D.II.36, § 2, R.II.21-1 et R.II.36-2 du CoDT, dispositions qui permettent la construction et l'exploitation d'éoliennes en zone agricole sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une dérogation. Elles rappellent qu'avant l'entrée en vigueur du CoDT, une dérogation était nécessaire pour autoriser l'implantation et la construction de toute éolienne en zone agricole et estiment que ces nouvelles dispositions emportent une réduction sensible de la protection de l'environnement.

Elles invitent le Conseil d'État à soumettre la question préjudicielle suivante à la Cour Constitutionnelle :

« L'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du [CoDT] viole-t-il l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution et le principe de *standstill* inhérent au droit à la protection d'un environnement sain qui y est reconnu en ce qu'il prévoit qu'une ou plusieurs éoliennes peuvent être implantées en zone agricole au plan de secteur à proximité des infrastructures de communication ou d'une zone d'activité économique et à la condition qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone alors que, sous le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), de telles éoliennes ne pouvaient l'être que dans le respect des conditions du mécanisme d'écart prévu à l'article 127, § 3, du même Code ? ».

B. Le mémoire en réplique

Elles considèrent que les dispositions précitées du CoDT emportent une véritable régression puisque la zone agricole est désormais destinée à recevoir les éoliennes. Elles font valoir que d'autres sources d'énergie renouvelable peuvent être développées pour atteindre les objectifs issus du droit européen tandis que d'autres mesures peuvent être envisagées au point de vue planologique, notamment la création de zones spécialement destinées à accueillir des éoliennes.

C. Le dernier mémoire

Elles prennent acte de l'arrêt n° 111/2024 du 24 octobre 2024 prononcé par la Cour constitutionnelle (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.111) et se désistent du moyen.

VI.2. Examen

Dès lors qu'au vu de l'arrêt n° 111/2024 du 24 octobre 2024 prononcé par la Cour constitutionnelle, les parties requérantes se désistent du premier moyen, il n'y a pas lieu de l'examiner.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris du défaut de motivation interne, ainsi que de la violation du plan de secteur, de l'article D.IV.13 du CoDT et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les parties requérantes relèvent que l'autorité délivrante autorise l'implantation de six éoliennes en dérogation à la zone agricole prévue au plan de secteur et que les éoliennes présentent une hauteur différente à la fois entre elles mais également par rapport au parc existant.

Elles considèrent que l'acte attaqué est dépourvu de motivation adéquate quant à la condition énoncée à l'article D.IV.13, 1°, du CoDT, laquelle dispose qu'un permis dérogatoire au plan de secteur ne peut être octroyé que si la dérogation est justifiée compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.

Elles estiment que les éléments énoncés dans l'arrêté ministériel attaqué pour justifier l'atteinte au paysage (projet venant en extension d'un parc déjà existant, différences de hauteur et de modèle peu perceptibles et priorité donnée à la maximalisation de l'exploitation du potentiel éolien) sont inadéquats au regard des avis défavorables émis à l'occasion de l'instruction de la demande de permis. Elles renvoient notamment aux avis défavorables du pôle aménagement du territoire ainsi qu'à la motivation de la décision de refus prise par les fonctionnaires délégué et technique, lesquels ont dénoncé un impact paysager défavorable.

Elles ajoutent que le motif tenant à la limitation du morcellement du paysage est stéréotypé, d'autant que le projet participe précisément au morcellement du territoire en permettant de construire des éoliennes dans une zone qui n'est pas constructible.

Elles critiquent également la motivation concernant les pertes de productibilité liées aux bridages cumulés et déplorent que l'autorité délivrante n'impose pas les modèles et scénarios qui permettent de limiter au maximum les bridages et n'interdit pas le scénario n° 2 pour lequel les pertes liées aux bridages sont qualifiées d'inacceptables.

B. Le dernier mémoire

Elles résument comme suit leurs arguments :

« Les parties requérantes rappellent les exigences particulières de l'obligation de motiver une dérogation au plan de secteur au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à propos de l'article D.IV.13 nouveau du CoDT.
Elles font valoir que les trois conditions de l'article D.IV.13 du CoDT sont distinctes et cumulatives.
Elles exposent que la seule motivation de l'acte attaqué en lien avec l'article D.IV.13, 1°, du CoDT qui consiste à décrire les affectations voisines du site ne peut être considérée, au vu des exigences particulières ci-avant mentionnées, comme un motivation formelle suffisante et adéquate.
La motivation selon laquelle, en dépit des pertes potentielles de productible, la production nette globale serait excellente, n'est pas non plus adéquate dès lors que les pertes sont considérées comme inacceptables pour le scénario n° 2.
À propos de la condition liée à l'article D.IV.13, 3° du CoDT, les parties requérantes insistent sur le fait que si la motivation du permis est longue, elle est toutefois inadéquate car pour l'essentiel constituée de formules passe-partout, stéréotypées, ou encore non admissibles sous peine de faire perdre toute portée à la condition ainsi en cause.
Ce ne sont pas uniquement les paysages classés, protégés, qui devraient être pris en considération d'autant que la zone agricole doit par elle-même contribuer au maintien ou la formation du paysage.
La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse se soit écartée des avis motivés du pôle aménagement du territoire et de la décision rendue en première instance ».

VII.2. Examen

1. L'article D.II.36 du CoDT est notamment libellé comme il suit :

« § 1er. La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

[…]

§ 2. Dans la zone agricole, les modules de production d'électricité ou de chaleur, qui alimentent directement toute construction, installation ou tout bâtiment situé sur le même bien immobilier, sont admis pour autant qu'ils ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone.

Elle peut également comporter une ou plusieurs éoliennes pour autant que :

1° elles soient situées à proximité des principales infrastructures de communication ou d'une zone d'activité économique aux conditions fixées par le Gouvernement ;

2° elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone ».

L'article R.II.36-2 du même code prévoit que le mât des éoliennes visé à l'article D.II.36 § 2, alinéa 2, est situé à une distance maximale de 1.500 mètres de l'axe des principales infrastructures de communication au sens de l'article R.II.21-1 ou de la limite d'une zone d'activité économique.

Aux termes de l'article R.II.21-1 du CoDT, constituent des principales infrastructures de communication :

« 1° les autoroutes et les routes de liaisons régionales à deux fois deux bandes de circulation, en ce compris les contournements lorsqu'ils constituent des tronçons de ces voiries, qui structurent le territoire wallon en assurant le maillage des pôles régionaux ;
2° les lignes de chemin de fer, à l'exception de celles qui ont une vocation exclusivement touristique ;
3° les voies navigables, en ce compris les plans d'eau qu'elles forment ».

Les travaux préparatoires de l'article D.II.36 comportent le passage suivant :

« Le paragraphe 2 regroupe les activités qui ne sont ni agricoles, ni complémentaires ou de diversification de l'activité agricole.
L'alinéa 2 du paragraphe 2 prévoit spécifiquement la possibilité d'implanter une ou plusieurs éoliennes le long des infrastructures principales de communication. L'article fixe les principes d'admission des éoliennes en zone agricole. Une habilitation est donnée au Gouvernement pour préciser la notion de proximité aux principales infrastructures de communication. Si cette disposition vise à privilégier l'implantation des éoliennes le long de ces infrastructures, il ne faut en aucun cas en déduire qu'elles ne peuvent être développées en dehors de ces zones. En effet, l'article D.IV.22, alinéas 1er, 7°, et 2 reprend explicitement les actes et travaux liés à l'énergie renouvelable dans la catégorie des constructions et équipements de service public ou communautaire en raison de leur finalité d'intérêt général. À ce titre, elles peuvent à la fois s'implanter en conformité avec les prescriptions du plan de secteur dans les zones prévues à cet effet et bénéficier des dérogations prévues à l'article D.IV.12, et ce, dans le respect des critères du cadre de référence adopté par le Gouvernement » (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 30) ».

2. Suivant l'article D.IV.11 du CoDT, « [o]utre les dérogations prévues aux articles D.IV.6 à D.IV.10, le permis visé à l'article D.IV.22, alinéa 1er, 1°, 2°, 4°, 5°, 7°, 10° et 11°, et à l'article D.IV.25 et le permis relatif aux constructions et équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général ou le certificat d'urbanisme n° 2 peut être accordé en dérogeant au plan de secteur ».

Les permis portant sur des parcs éoliens sont expressément visés à l'article D.IV.22, alinéas 1er, 7°, k), et 2, du CoDT, en tant que « constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général », en sorte qu'ils peuvent être octroyés en dérogation au plan de secteur.

Il s'ensuit qu'un projet éolien peut être autorisé en zone agricole soit parce qu'il respecte les conditions visées à l'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT, soit en dérogation au plan de secteur, conformément aux articles D.IV.6 et suivants du même code.

3. Cette lecture du CoDT a été confirmée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 111/2024 du 24 octobre 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.111, B.8.1).

Cet arrêt comporte notamment les motifs suivants :

« B.8.2. En tant qu'il règle les conditions de la dérogation, l'article D.IV.11 du CoDT est d'interprétation restrictive et son application doit être dûment motivée, et ce, quand bien même le législateur décrétal n'a pas expressément prévu que c'est seulement à titre exceptionnel que la dérogation peut être consentie […].

La motivation de l'application de la dérogation prévue à l'article D.IV.11 du CoDT doit en tout cas porter sur le fait que "la dérogation [n'est] pas accordée par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elle [est] nécessaire pour la réalisation optimale du projet" (CE, 23 février 2021, arrêt n° 249.884, ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.249.884).

B.8.3. Il est vrai que cette considération vaut également pour l'article 127, § 3, du [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)]. Sous l'empire du CWATUP, l'administration qui délivrait un permis en dérogation au plan de secteur devait motiver sa décision de permettre l'implantation d'éoliennes en zone agricole, et justifier qu'il s'agissait de travaux d'utilité publique au sens de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° et 8°, du CWATUP et que le projet respectait, structurait ou recomposait les lignes de force du paysage.

Cependant, dès lors que le législateur décrétal a explicitement prévu dans le CoDT les zones au plan de secteur dans lesquelles les projets éoliens peuvent en principe s'implanter, il n'est pas déraisonnable de considérer que l'obtention d'une dérogation au plan de secteur pour installer des éoliennes dans une autre zone ou en zone agricole au-delà de la limite des 1 500 mètres prévue à l'article D.II.36-2 est plus exceptionnelle. En effet, des considérations générales relatives au bon potentiel venteux de la zone agricole ne sauraient suffire à justifier la dérogation; encore faut-il justifier l'éloignement de plus de 1 500 mètres par rapport au réseau structurant ou à une zone d'activité économique. Le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013, ainsi que la circulaire du Gouvernement wallon du 25 janvier 2024 "relative au cadre de référence éolien" prévoient en outre tous deux que les projets éoliens doivent s'insérer dans les lignes de force du paysage.

> B.8.4. Il résulte de ce qui précède et des travaux préparatoires cités en B.3.3 et en B.4.3 que la dérogation au plan de secteur permise par l'article D.IV.11 du CoDT doit s'interpréter comme devant répondre à des conditions et à une exigence de motivation plus strictes que la dérogation qui était permise par l'article 127, § 3, du CWATUP, laquelle ne revêtait plus formellement le caractère exceptionnel inhérent à la notion de "dérogation" ».

4. 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 individuel au sens de l'article 1er 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

La motivation formelle d'une décision administrative doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis, observations et décisions antérieurement intervenues sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus ou à toutes les objections qui ont été émises lors de l'instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations formulées et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et à s'écarter, le cas échéant, d'avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande.

L'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature des objections et avis exprimés.

5. En l'espèce, les éoliennes du projet sont situées en zone agricole au plan de secteur et seule l'éolienne n° 1 respecte les conditions prévues par l'article R.II.36-2 du CoDT précité, étant située à moins de 1.500 mètres de la Nationale 4.

Partant, les éoliennes nos 2, 3, 4, 6, 7 et 8 n'ont pu être autorisées qu'en dérogation au plan de secteur.

6. L'article D.IV.13 du CoDT, qui établit les conditions générales liées à aux mécanismes dérogatoires, dispose comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;
2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;
3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Si l'autorité compétente dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer en quoi un projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis au sens de cette disposition, il n'en demeure pas moins que, face à des critiques précises et étayées en matière de paysage au cours de l'instruction administrative, elle doit expliciter à suffisance ce qui l'a convaincue d'admettre le projet sous cet angle, sa cause de justification devant répondre, fût-ce implicitement, à ces critiques.

7. Dans ses deux avis défavorables des 18 juillet 2022 et 26 mai 2023, le pôle aménagement du territoire met en doute l'intégration paysagère du projet en déplorant une absence d'ordonnancement paysager avec le parc existant, le manque d'homogénéité des éoliennes projetées avec celles déjà en place, ainsi que la non-prise en considération de la chaussée romaine entre le bassin de la Meuse et celui de l'Escaut.

8. En ce qui concerne les dérogations au plan de secteur, l'auteur de l'acte attaqué reproduit l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours dont est

« Analyse par rapport au plan de secteur/CODT

Considérant que les 8 éoliennes du projet se situent en zone agricole (article D.II.36) au plan de secteur; que les éoliennes n^{os} l, 2, 3, 4 sont prévues en zone agricole au plan de secteur de Wavre-Jodoigne- Perwez adopté par Arrêté royal en date du 28 mars 1979, et publié au *Moniteur Belge* en date du 22 septembre 1979, entré en vigueur le 7 octobre 1979 ; que les éoliennes n^{os} 5, 6, 7, 8 sont prévues en zone agricole (article D.II.36) au plan de secteur de Namur adopté par Arrêté de l'Exécutif régional wallon en date du 14 mai 1986, et publié au *Moniteur Belge* en date du 18 octobre 1987, entré en vigueur le 3 décembre 1987;
Considérant que la zone agricole est définie à l'article D.II.36 du CoDT qui dispose que : […] ;
Considérant que l'article R.II.36-2, du CoDT précise que : […] ;
Considérant que l'article R.II.21-1, du CoDT précise que : […] ;
Considérant que l'implantation de l'éoliennes n° l est prévue à moins de 1.500 m de la N4 ; qu'en vertu du CoDT, les éoliennes, situées à proximité des principales infrastructures de communication aux conditions fixées par le Gouvernement et qui ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone, ne nécessitent pas une demande de dérogation au plan de secteur; que c'est le cas en l'espèce ; que l'éolienne n° l est implantée à ± 970 mètres de la N4, que ce n'est pas le cas des éoliennes n^{os} 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 qui sont implantées à plus de 1.500 mètres de la N4 ; que la RN29 n'est pas reprise dans le réseau structurant bien

que cette dernière constitue indéniablement un axe important du réseau routier bordé par de très nombreuses entreprises aux bâtiments imposants ; que cette voirie pourrait pratiquement être assimilée à une ‘‘ZAEM linéaire’’ ;
Considérant qu’en conséquence les éoliennes projetées n°s 2, 3, 2, 4, 5, 6, 7 et 8 ne sont pas conformes aux indications du CoDT et qu’elles nécessitent une dérogation.
Considérant qu’avec une emprise totale d’environ 1,8 ha pour l’ensemble du projet sur une plaine agricole en comportant plusieurs centaines, le projet ne saurait nuire à la mise en œuvre de la zone agricole ; que la superficie agricole totale disponible dans un rayon de ± 500 m autour du projet est de ± 410 ha;
Considérant que les affectations voisines dans le périmètre immédiat concernent principalement : des zones d’habitat, des zones d’habitat à caractère rural, des ZACC, des zones agricoles, des petites zones forestières, un plan d’eau ».

9. Il ressort de cette motivation que l’autorité a identifié les éoliennes en dérogation à la zone agricole concernée et a motivé spécifiquement sa décision pour justifier les dérogations au regard des articles D.IV.11 et D.IV.13 du CoDT.

10. Sur les deux premières conditions imposées par cette dernière disposition, l’auteur de l’acte attaqué souligne en quoi le projet ne peut nuire à la mise en œuvre de la zone agricole, eu égard à son emprise limitée sur une plaine agricole comportant plusieurs centaines d’hectares. Elle a pu régulièrement considérer que le lieu précis où allait s’implanter le projet, dont elle décrit les caractéristiques, ainsi que la surface d’implantation réduite de celui-ci au regard du reste de la surface agricole, n’allaient pas compromettre la mise en œuvre de la zone agricole. Elle a également eu égard aux affectations voisines dans le périmètre immédiat.

11. Sur la troisième condition édictée par l’article D.IV.13 du CoDT, visant la protection, la gestion et l’aménagement des paysages bâtis ou non bâtis, l’auteur de l’acte attaqué reproduit l’avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours dont est extraite l’analyse suivante :

« Considérant que concernant les lignes de force, le site du projet n’en présente pas ; que pour ce paysage aux longues vues et au relief caractérisé par une surface plane, l’horizon constitue la principale ligne de force ; que la grande horizontalité des vues domine la perception générale des paysages ; que le paysage à proximité immédiate du projet ne contient pas de ligne de force sur laquelle appuyer sa structure ; que la ligne de force la plus proche est la Drève du Bois de Boulogne ;
Considérant que lorsqu’un parc éolien souligne ou prolonge une ligne de force principale du paysage (généralement une ligne de crête ou une infrastructure), il peut être considéré qu’il exprime ou renforce la structure paysagère existante ; que, par contre, si le projet éolien imprime au paysage existant une nouvelle structure, géométrique ou organique selon sa configuration, il le recompose ; qu’en l’occurrence, le paysage d’accueil ne présente pas de ligne de force majeure visible ; que toutefois, il y a lieu de tenir compte du fait que la plaine agricole comporte déjà six éoliennes ; que ces dernières sont implantées en bouquet et qu’elles constituent désormais un point d’appel et un élément fort du paysage local ; que cet élément fort peut être amélioré et renforcé ;

[…]

Considérant […] que le bouquet de 6 éoliennes existantes est scindé en un groupe de 4 et 2 éoliennes, le demandeur ayant judicieusement implanté une éolienne (n° 2) entre les 2 groupes d'éoliennes existantes précités ; que ce faisant, non seulement il recompose un groupe cohérent et augmente l'exploitation de l'excellent potentiel local ;
Considérant que le demandeur a sensiblement rapproché l'éolienne n° 1 du groupe d'éoliennes existantes afin de ne pas l'isoler du groupe ; que dans le même esprit, afin de composer un groupe resserré il a réduit au maximum les interdistances séparant les machines projetées, non seulement entre elles mais aussi par rapport aux éoliennes existantes ;
Considérant *in fine* que les éoliennes constituent indéniablement avec les éoliennes du parc existant une entité visuelle cohérente ; qu'à ce titre elles peuvent être considérées comme une extension paysagère du parc existant de 6 éoliennes ; que les 8 éoliennes ajoutées aux 6 existantes constituent un groupe compact maximalisant l'exploitation de l'excellent potentiel éolien local ; que par cette composition prenant en compte des contraintes locales, le projet atteste indéniablement d'une composition paysagère adaptée et d'une gestion du paysage adéquate ;

[…]

Considérant que le projet de parc éolien s'appuie sur le parc existant présent et renforce ainsi la cohérence paysagère de l'ensemble ;
Considérant qu'en présence d'un relief peu marqué, la disposition organique des éoliennes est adéquate ; que venir greffer une extension organique sur un parc existant en bouquet conserve de la lisibilité au paysage ;
Considérant en conséquence qu'il peut être admis que le projet contribue à une gestion adéquate et un renforcement de la structuration du paysage local entamé par les éoliennes existantes ;

Liaison et regroupement aux infrastructures existantes et/ou structurantes

Considérant que l'extension des parcs existants et l'implantation des nouveaux parcs à proximité des infrastructures structurantes sont privilégiées ;
Considérant que les éoliennes du projet s'implantent à proximité d'infrastructures structurantes ; que les infrastructures structurantes les plus proches sont la RN24 et les éoliennes existantes ; que les éoliennes existantes constituent les infrastructures les plus marquantes dans le paysage local ».

Une telle motivation permet de comprendre pourquoi l'autorité a considéré que la troisième condition édictée par l'article D.IV.13 du CoDT était rencontrée.

12. Par rapport à la critique relative aux motifs de nature à justifier la nécessité d'autoriser un projet dérogatoire, il y a lieu de relever que le caractère exceptionnel de la dérogation repose sur une motivation concrète qui ne se limite pas à des considérations générales sur le bon potentiel venteux de la zone agricole dès lors que l'autorité délivrante insiste à de nombreuses reprises sur le fait que le projet contesté constitue l'agrandissement d'un parc existant et s'implante à proximité d'infrastructures structurantes.

13. Au rebours, notamment, de l'avis défavorable du pôle aménagement du territoire, l'auteur de l'acte attaqué a, par la motivation qui précède, considéré, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, que le projet allait participer à la recomposition du paysage existant.

Il expose également pourquoi il ne partage pas l'avis de ce pôle concernant la chaussée romaine en indiquant de manière circonstanciée en quoi il considère que cette chaussée ne constitue pas une ligne de force du paysage, sans que les parties requérantes n'établissent que cette appréciation est fondée sur des éléments erronés ou procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il ajoute qu'eu égard aux modèles d'éoliennes soumis à étude, le choix définitif d'un modèle particulier de mât n'aura pas d'incidence paysagère particulière compte tenu des différences morphologiques de mât et de rotor limitées entre les modèles et, plus particulièrement, en ce qui concerne les vues longues pour lesquelles ces différences s'amenuisent avec la distance.

Les arguments des parties requérantes par lesquels elles exposent leur propre conception de la bonne gestion des paysages relèvent de l'opportunité, sans que celles-ci ne démontrent que l'autorité délivrante n'a pas régulièrement appréhendé les conditions prévues à l'article D.IV.13 du CoDT ou a commis une erreur manifeste d'appréciation.

14. S'agissant de la critique portant sur l'incidence des différents bridages sur l'évaluation du productible, la perte de productible a été analysée par l'auteur de l'EIE dans le cadre de l'estimation de la production d'électricité attendue.

À travers l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours qu'il reproduit, l'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant que les bridages cumulés entraînent une perte de productible contenue à inacceptable comprise entre 5,7 et 22,2 % en fonction des modèles d'éolienne, en tenant compte des conditions sectorielles 2021 ; que les pertes de productible sont sensiblement différentes en fonction des modèles et scénarii étudiés avec toutefois des pertes sensiblement plus significatives pour les scenarii 1, 5 et 4 et inacceptables pour le scénario n° 2 ;

Considérant qu'il ne semble pas nécessaire de réaliser sporadiquement un bridage des éoliennes afin de respecter la capacité du poste de Corbais; que selon les informations fournies par le gestionnaire de réseau, ce poste dispose actuellement d'une capacité suffisante pour accueillir la production des 8 éoliennes du projet ; que lorsque la demande est suffisante, l'électricité produite est injectée dans le réseau de distribution (réseau moyenne tension) desservant les consommateurs situés dans les environs de ce poste; que toutefois lorsque la consommation locale est insuffisante, la production du parc est élevée en tension et injectée dans le

réseau de transport (réseau haute tension) pour être consommée ailleurs ; que l'auteur de l'étude des incidences sur l'environnement précise toutefois que l'étude d'orientation menée par ELIA mentionne que le raccordement de la puissance demandée (31,8 MVA) au poste d'injection de Corbais est réservée ;
Considérant que l'ensemble des pertes de productible générées par les différents bridages reste dans sa globalité, limité et acceptable pour les scénarii 3 et 6

[…]

Production prévisible nette du parc

Considérant qu'au regard de la carte du potentiel vent du cadre de référence, le site est localisé, à l'échelle de la Région wallonne, en zone de productible maximal compris entre 4,6 et 4,9 GWh/an ; qu'il s'agit d'une zone de production qualifiée d'excellent à l'échelle de la Région wallonne ; qu'il est donc opportun de maximaliser l'exploitation du potentiel ; que c'est le cas en l'espèce avec l'exploitation d'éoliennes présentant des rotors de grand diamètre et de forte puissance ; que pour le surplus le projet vise à maximaliser l'exploitation du potentiel éolien local par l'ajout de 8 machines aux 5 existantes du parc de Walhain "Alternative Green" ;
Considérant que sur la base des conditions sectorielles 2021, le productible moyen net estimé, par éolienne en fonction du modèle et du scénario retenu est de :

Modèle	***Production (MWh/an)***
Scénario n° 1	*6.258*
Scénario n° 2	*5.683*
Scénario n° 3	*6.731*
Scénario n° 4	*6.627*
Scénario n ° 5	*5.357*
Scénario n° 6	*6.899*

Considérant par ailleurs que l'étude des incidences sur l'environnement fait mention d'une prévisibilité de production électrique nette, conditions sectorielles 2021, variant entre 5,7 et 6,9 GWh/an pour des éoliennes de 2,35 et 4,2 MW selon le modèle retenu par le promoteur du projet; que le productible estimé peut être qualifié d'excellent;
Considérant qu'avec 8 éoliennes projetées de puissances nominales comprises entre 2,35 et 4,2 MW, le projet vise une exploitation optimale d'un productible local pouvant être qualifié d'excellent; que pour le surplus il faut considérer que les éoliennes du présent projet sont assimilables à une extension des éoliennes existantes du projet de Walhain ''Alternative Green'' comportant déjà 6 éoliennes ;
Considérant que concernant la capacité du poste d'injection dans le réseau, l'auteur de l'étude des incidences précise que le poste de Corbais (± 5,9 km) dispose d'une capacité d'accueil suffisante afin d'y raccorder le présent projet; qu'il ne semble pas nécessaire de réaliser de bridages sporadiques des éoliennes pour respecter la capacité d'accueil du poste ; que les gestionnaires du poste et du

réseau, ELIA démontrent une possibilité d'accès au poste de Corbais pour injecter la production du projet éolien ;
Considérant qu'avec un productible net estimé à 55.195 GWh/an ou 6.899 [M]Wh/an (productible moyen par éolienne), le scénario 6 est le plus productif;
Considérant que globalement, il est permis d'en conclure que le gisement éolien du site est excellent ; qu'il est idéalement exploité compte tenu du nombre et de la puissance des machines projetées et des contraintes locales ».

Il ressort de cette motivation que l'autorité délivrante a analysé les différentes hypothèses proposées par le demandeur et a estimé, en comparant avec le seuil de référence en Région wallonne, que, malgré le fait que les bridages cumulés pouvaient entraîner une perte de productible, qu'elle juge inacceptable pour le scénario n° 2, le productible net global était « excellent » dans tous les scenarios.

Cette motivation démontre que l'autorité de recours a apprécié le productible escompté du projet et l'a jugé globalement très favorable, sans qu'il soit question de contradiction dans la motivation, ni d'erreur manifeste d'appréciation dans son chef, étant entendu que le scénario n° 2 doit être exclu en raison de pertes inacceptables.

15. Il ressort des éléments qui précèdent que l'autorité délivrante a exposé à suffisance les raisons pour lesquelles elle considère que les conditions permettant de déroger au plan de secteur sont réunies.

16. Il s'ensuit que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation du principe de motivation interne, des articles D.67, D.71 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, du principe de bonne administration de minutie et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur et de la contradiction dans les motifs.

Les parties requérantes soutiennent qu'en se fondant sur la circonstance que les distances préconisées par le cadre de référence par rapport aux zones d'habitat sont respectées, l'EIE s'est contentée d'analyser l'impact du projet sur les habitations proches de manière générale, par village et par quartier au sein des villages. Elles indiquent que leurs habitations sont cependant situées à la limite de ce

critère de distance et seront, selon l'acte attaqué lui-même, impactées de manière importante. Elles relèvent que l'auteur de l'acte attaqué considère que, sans être rédhibitoire, le projet modifiera de manière importante le cadre paysager du village de Sart-lez-Walhain, où elles habitent, et conclut de manière générale que les incidences sur les lieux de vie restent globalement acceptables.

À leur estime, dès lors que le cadre de référence n'est pas un acte réglementaire, le seul fait que le critère de distance prévu par ce cadre est respecté ne dispense pas l'auteur de l'EIE de cette analyse. À défaut d'une telle analyse, elles soutiennent que l'autorité délivrante n'a pu se prononcer en parfaite connaissance de cause et n'a pas motivé de manière adéquate sa décision en prenant dûment en considération toutes les incidences du projet dans le respect de l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement et de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Elles critiquent l'EIE en soutenant que celle-ci n'a pas évalué concrètement l'impact visuel du projet sur le cadre de vie des habitants du village de Sart-lez-Walhain, alors que cette étude indique qu'il y aura un impact préjudiciable. Elles ajoutent que l'EIE n'a pas non plus pris en considération l'impact visuel supplémentaire dû au balisage des éoliennes.

B. Le mémoire en réplique

À leur estime, le choix de l'auteur de l'EIE d'avoir réalisé un photomontage au départ d'une autre habitation de la rue du Bois de Buis est déraisonnable dans la mesure où le photomontage n° 43 a été réalisé par rapport à une habitation plus éloignée du projet que les leurs.

Elles ajoutent que la partie intervenante reconnaît l'exactitude des distances qu'elles ont calculées, à savoir que les habitations sises aux n^{os} 17 et 19 se situent respectivement à 664 et 601 mètres de l'éolienne n° 3.

C. Le dernier mémoire

Elles résument comme suit leurs arguments :

« Les parties requérantes exposent que le rapport n'examine pas tous les griefs développés à l'appui du moyen.
Ainsi, le rapport n'examine pas le grief tenant à ce que l'étude d'incidences n'a pas procédé comme demandé par les parties requérantes à la réunion d'information préalable à des photomontages depuis leurs habitations.
Les parties requérantes insistent également sur le fait que l'étude d'incidences ne peut pas être considérée complète au motif qu'elle a examiné toutes les contraintes afférentes au cadre de référence et de rejeter pour ce motif le grief des

parties requérantes sous peine de conférer à ce cadre de référence un caractère réglementaire.
Pour répondre au rapport, ce qui empêchait la partie adverse de se fonder sur les critères du cadre de référence pour prendre sa décision tient à ce que ce cadre n'a pas de valeur réglementaire. La partie adverse ne pouvait donc se cantonner à l'impact du projet sur les habitations pour lequel le critère de distance du cadre de référence est respecté pour prendre sa décision.
Les parties requérantes soulignent que le rapport n'a pas non plus examiné le grief des parties requérantes tenant à ce que la formule générale selon laquelle "[l]Les incidences sur les lieux de vie restent globalement acceptables" n'est pas une motivation adéquate en raison de ce que, nonobstant ses lacunes, l'étude conclut que le cadre paysager de Sart-lez-Walhain sera modifié de manière importante. Il est contradictoire de considérer que l'impact sera important sans être rédhibitoire ».

VIII.2. Examen

1. Le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne (cadre de référence), approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, alors applicable, 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 et il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent, ce qui serait exclu si le cadre avait une valeur réglementaire.

2. Suivant l'article D.6, 8°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, une étude d'incidences est une étude scientifique relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet élaborée par une personne agréée choisie par le demandeur. Elle doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts.

Si l'EIE contient des erreurs ou des lacunes sur des points importants, elle doit être corrigée par un complément d'étude d'incidences. Les lacunes dans l'EIE ne vicient toutefois la décision de l'autorité que si elles sont importantes, c'est-à-dire si elles n'ont pas permis à celle-ci, fût-ce approximativement, d'apprécier la nature et les effets des travaux projetés sur l'environnement. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte de l'EIE pour évaluer les incidences du projet, elle peut également s'informer d'une autre manière pour obtenir d'éventuelles informations manquantes. En outre, il appartient en principe à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties quant à

l’admissibilité d’un projet éolien. 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 placée dans les mêmes circonstances n’aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

3. En l’espèce, l’auteur de l’EIE a examiné l’impact visuel du parc en projet en prenant en considération toutes les contraintes exposées dans le cadre de référence pour chaque hameau et village voisin du site en projet, dont celui de Sart-lez-Walhain où résident les parties requérantes. Il a notamment constaté que, pour toutes les habitations du village situées en zone d’habitat et d’habitat à caractère rural, la distance recommandée par le cadre de référence était respectée pour l’ensemble des éoliennes.

Les parties requérantes ne démontrent pas que les choix méthodologiques de l’auteur de l’EIE n’ont pas permis de déterminer de manière suffisamment précise l’impact visuel du projet sur les villages alentours.

4. À travers l’avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours qui y est reproduit, l’acte attaqué comporte une analyse du projet par rapport aux recommandations du cadre de référence.

En particulier, l’autorité délivrante indique que les distances préconisées par rapport à l’habitat sont respectées et précise ce qui suit :

« Considérant que le confort visuel est globalement rencontré par le respect de la distance de garde de 4 x la hauteur des éoliennes pour les zones d’habitat à caractère rural et une partie des habitations isolées sises à plus de 600 mètres des éoliennes du projet ; que concernant les 9 habitations les plus proches des éoliennes n^{os} 1 et 8, elles se situent toutes à plus de 513 mètres de l’éoliennes la plus proche ; que la distance correspondant aux indications du cadre de référence est de 495 mètres ; qu’en conséquence il n’y a pas lieu de réaliser une analyse spécifique des vues depuis les percements et les jardins de ces 9 habitations ; que toutefois l’auteur de l’étude se livre à une analyse des habitations isolées par groupe ou par quartiers ; que cette analyse ne démontre aucune situation rédhibitoire ;

Considérant que dans le périmètre intermédiaire (5,0 km), les zones d’habitat à caractère rural et les hameaux sont les suivants : Walhain, Walhain Saint-Paul, Sart-lez-Walhain, Tourinnes-Saint-Lambert, Bersart, Thorembais-Saint-Trond, Orbais, Gare de Grand Leez, Les Cinq-Etoiles, Grand-Leez, Laid Culot, Sauvenière, Lonzée, Gembloux, Ernage, Cortil, Noirmont, Chastre, Perbais, Blanmont, Hévillers, Nil-Pierreux, Nil-Saint-Vincent-Saint-Martin, Corbais ;

Considérant qu'il est recensé environ 62 fermes et habitations isolées en zone agricole dans le périmètre immédiat des éoliennes (rayon de 1,25 km autour du projet) ».

Sur la covisibilité, analysée dans l'EIE, notamment pour le village où résident les requérants, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Covisibilité

Considérant que le projet est situé en zone de paysages à vues longues, en conséquence les distances de covisibilité préconisées par la carte du découpage du territoire selon la longueur de vue des paysages (source : SPW et ULg-GxABT, février 2013) sont de 6 km.
Considérant que les parcs recensés dans le périmètre de 17,1 km sont les suivants :

[…]

Considérant que l'évaluation avec les parcs à l'étude n'est pas requise par la réglementation ; que toutefois l'auteur de l'étude des incidences sur l'environnement afin de répondre de manière exhaustive aux décideurs et aux riverains réalise l'étude des effets de covisibilités potentielles sur les parcs en projet ; que quelles que soient les conclusions de cette analyse, les résultats ne sauraient être contraignants dans le cadre de la présente décision ; qu'en effet, il n'est pas possible de prendre en compte dans le processus de décision un événement futur et incertain ;
Considérant que, pour les parcs existants ou autorisés situés à plus de 6 kilomètres, les incidences de covisibilité sont particulièrement limitées en raison de la décroissance importante de l'espace occupé des champs verticaux et horizontaux de l'angle de vision humain ; qu'à la décroissance importante de l'espace occupé des champs verticaux et horizontaux de l'angle de vision humain, il convient d'ajouter la multiplication des obstacles tels que le relief, la végétation ou les constructions ; qu'il résulte de la décroissance et de la multiplication des obstacles des incidences paysagères sporadiques, limitées et dès lors acceptables ;
Considérant que seulement 2 des 7 des parcs existants et que 2 des 5 parcs autorisés sont situés à moins de 6,0 km des éoliennes du projet;
Considérant que la visibilité spécifique du projet d'Alternative Green de Gembloux-Walhain parfaitement accolé aux éoliennes existantes n'engendra pas la création de nouvelles zones de covisibilité ;
Considérant que l'implantation du projet d'Alternative Green de Gembloux-Walhain implique une légère densification locale du nombre d'éoliennes dans cette partie de la plaine de Baudecet; que le projet peut indéniablement être considéré comme une extension visuelle d'un parc existant; qu'il n'engendre que peu d'incidences additionnelles sur le paysage local et les covisibilités au regard de son apport énergétique conséquent; qu'en ces points le projet respecte rigoureusement les objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon au travers du cadre de référence et de la *"Pax éoliénica"* ;
Considérant que la covisibilité entre parcs est essentiellement ressentie pour les entités et villages situés à moins de 4 km des parcs considérés ;
Considérant que dans un rayon de 4 km autour du présent projet les parcs éoliens existants ou en projet sont les parcs de ''Perwez-ext'' d'Aspiravi et de ''Grand-Leez'' EDPR; que les impacts cumulatifs se font principalement sur la plaine agricole hesbignonne qui est dominante dans le rayon rapproché ; qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte le parc d'EDPR (Grand-Leez) qui est un parc en projet.
Considérant que des impacts cumulatifs pourront être ressentis au niveau des extrémités des villages tels que Sart-lez-Walhain, Gare de Grand-Leez, Les Cinq-Etoiles, Grand-Leez, Laid Culot, Sauvenière, Gembloux et Cortil ;

Considérant que globalement, les incidences de covisibilité entre les parcs existants, autorisés et le présent projet restent acceptables ».

Sur la question des effets d'encerclement, l'acte attaqué reproduit les motifs suivants de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours :

« Effets d'encerclement

Considérant qu'un azimut (ou un angle horizontal) minimal d'au moins 130°, sur une distance de 4 km sans éolienne doit être préservé pour chaque village ; qu'en considérant les effets d'encerclement potentiels, le parc projeté vient de s'intégrer parfaitement au parc existant; que de la sorte il réduira quelque peu les angles de vue libres de toutes éoliennes mais n'occasionnera pas de nouveaux encerclements ;
Considérant que c'est principalement le parc en projet d'EDPR (Grand-Leez) au Sud qui fermera les vues et créera des encerclements ressentis importants du fait de son positionnement géographique ; que toutefois, il n'y a pas lieu de prendre en compte ce projet dans le cadre de la présente décision ; qu'en effet, il n'est pas possible de prendre en compte dans le processus de décision un événement futur et incertain ;
Considérant qu'en conséquence les incidences de covisibilité et d'effets d'encerclement restent acceptables ».

5. Il résulte de ces motifs que, se fondant sur les conclusions de l'EIE et les recommandations du cadre de référence, l'autorité délivrante considère que l'impact visuel et les effets d'encerclement potentiels, s'ils ne sont pas nuls, sont soit admissibles, car non « rédhibitoires », soit liés à des parcs éoliens encore à l'état de projet, de sorte que le projet peut être autorisé.

À cet égard, il y a lieu de relever que la motivation précitée n'est pas contradictoire dès lors qu'un impact important ne signifie pas nécessairement qu'il est rédhibitoire.

La situation particulière des habitants de Sart-lez-Walhain a bien été prise en considération, tant dans l'EIE que dans l'acte attaqué, mais l'auteur de celui-ci a considéré que l'impact visuel et l'effet d'encerclement potentiel ressenti étaient acceptables, sans que les requérants n'établissent qu'en ce qui les concerne, cette appréciation se fonde sur des éléments erronés ou procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

6. Par ailleurs, outre qu'il ressort des motifs de l'acte attaqué que l'autorité délivrante ne s'est pas limitée à examiner le projet au regard du seul cadre de référence, son auteur ne commet pas d'erreur en analysant la demande de permis qui lui est soumise au regard des différentes recommandations que ce cadre comporte, nonobstant son caractère indicatif.

Enfin, pour autant que l'examen de l'impact visuel du parc soit adéquat, l'auteur de l'EIE n'est pas tenu de faire un photomontage de la situation de tous riverains du projet, quand bien même certains d'entre eux le réclament.

7. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Le quatrième moyen est pris de la violation du principe de motivation interne, des articles D.67, D.71 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de la ligne de conduite que s'est fixée l'autorité à travers le cadre de référence et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les parties requérantes soulignent, d'une part, « que l'EIE conclut que le projet réduira des angles de vue libres de toutes éoliennes mais ne sera pas à l'origine de nouveaux encerclements ; que l'étude ajoute, en ce qui concerne le village de Sart-lez-Walhain, qu'il y a déjà une covisibilité pour les habitations et que, sans tenir compte du projet étudié, il y aura tout de même un encerclement de 123° en raison du parc déjà existant sur le site et le parc d'Aspiravi au Nord-Est » et « que l'étude souligne que l'angle d'encerclement est déjà inférieur à 130° vers le Sud entre les parcs existants sur site et Perwez ».

Elles relèvent, d'autre part, « que la partie adverse, quant à elle, a considéré qu'en ce qui concerne les effets d'encerclement potentiels, le parc projeté s'intégrerait parfaitement au parc existant et réduira quelque peu les angles de vue libres de toutes éoliennes mais n'occasionnera pas de nouveaux encerclements et que ce serait le parc en projet d'EDPR au Sud qui fermera les vues et créera des encerclements ressentis importants ».

Elles soutiennent que, ce décidant, l'autorité délivrante adopte une motivation formelle et interne qui est irrégulière au regard des dispositions visées au moyen.

Elles résument leurs griefs de la façon suivante :

« Que le cadre de référence […] énonce qu'un azimut minimal sans éolienne doit être préservé pour chaque village d'au-moins 130° sur une distance de 4 km ;

Que l’étude d’incidences n’a pas quantifié et analysé les impacts supplémentaires du projet quant au non-respect de l’option d’encerclement du cadre de référence déjà non respectée sur le vu des parcs existants ; que l’étude d’incidences n’indique pas non plus les raisons pour lesquelles, en dépit du non-respect de l’option du cadre de référence, le projet peut être autorisé alors qu’il aggrave un effet d’encerclement déjà existant ;
Qu’en raison des carences de l’étude d’incidences, la partie adverse n’a pas pu se prononcer en parfaite connaissance de cause et n’a pas pu motiver de manière adéquate sa décision en prenant dûment en considération toutes ces incidences du projet […] ;
Que la motivation de l’acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le projet est autorisé alors qu’il aggrave cet azimut minimal d’au moins 30 % sur une distance de 4 km sans éolienne pour plusieurs villages et en tout cas le village de Sart-lez-Walhain où [elles habitent] ».

B. Le mémoire en réplique

Elles font valoir que ce moyen, qui concerne l’effet d’encerclement et la covisibilité, ne s’identifie pas ni ne recoupe les considérations du troisième moyen.

À leur estime, si le cadre de référence constitue une ligne de conduite, il n’empêche pas le contrôle du Conseil d’État par rapport à celui-ci. Selon elles, un tel contrôle ne se limite pas à l’erreur manifeste d’appréciation, dès lors que l’autorité doit motiver sa décision lorsqu’elle s’écarte d’une règle de conduite, et cette motivation doit être adéquate et reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s’avèrent exacts, c’est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Elles ajoutent que la motivation du permis attaqué n’est pas adéquate en tant que son auteur autorise un projet éolien qui, s’agissant de l’effet d’encerclement, ne respecte pas la ligne de conduite du cadre de référence.

Elles considèrent enfin que le motif de l’acte attaqué selon lequel « globalement, les incidences de covisibilité entre les parcs existants autorisés et le présent projet restent acceptables » ne s’appuie sur aucune pièce du dossier administratif et ne peut être qualifié de motivation concrète.

C. Le dernier mémoire

Elles résument comme suit leurs arguments :

« [Elles] insistent sur la circonstance que la partie adverse ne pouvait pas dûment apprécier la demande au regard de l’option du cadre de référence en ce qui concerne la covisibilité dès lors que l’étude d’incidences n’a pas quantifié de quelle manière le projet allait aggraver l’effet d’encerclement pour le village dans lequel les parties requérantes résident, Sart-lez-Walhain.

Les parties requérantes mettent également en évidence que le rapport n'examine pas non plus le grief tenant à ce que la motivation selon laquelle globalement le projet reste acceptable n'est pas adéquate et ne repose sur aucune pièce du dossier sachant que l'étude d'incidences relève bien que des impacts cumulatifs pourront être ressentis de manière significative ».

IX.2. Examen

Comme cela ressort de l'examen du troisième moyen, l'autorité délivrante a régulièrement appréhendé les questions d'impact visuel, de covisibilité et d'effet d'encerclement du projet et a, de manière suffisante et adéquate, motivé sa décision sur ces points, sans qu'une erreur manifeste d'appréciation soit établie.

Il s'ensuit que le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 6 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.50, D.71, D.75 et D.76 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes qui régissent les conditions auxquelles la délivrance d'un permis unique peut être subordonnée, ainsi que du défaut de motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes mettent en cause la régularité de la condition du permis relative aux mesures de compensation en faveur du milieu biologique.

Elles énoncent et résument comme suit leurs griefs :

« En ce que, au vu de l'étude d'incidences, l'acte attaqué impose le respect des différentes mesures d'atténuation et de compensation reprises dans l'étude avec application du dernier cahier des charges pour les mesures COA1 et COA2 ;
Que l'étude d'incidences avait également recommandé une mesure de suivi d'efficacité, soit le suivi de l'évolution de la fréquentation du site et de ses abords par les oiseaux des plaines en hiver et lors de leur migration pour la mesure MC3

et pour MC2 en ce qui concerne le suivi de l'évolution de la fréquentation des abords du site pour les chiroptères et autres espèces d'oiseaux, et pour la mesure MC1 une mesure de suivi de la fréquentation des abords du site par les oiseaux et les chiroptères ;
Que l'acte attaqué ne prescrit aucune mesure de suivi de l'efficacité des mesures de compensation ;
Qu'en matière de covisibilité, l'étude d'incidences s'est contentée de mentionner que la covisibilité entre parcs était essentiellement ressentie pour les entités et villages situés à moins de 4 km des parcs considérés et que, notamment, des impacts cumulatifs pourront être ressentis au niveau des extrémités de plusieurs villages dont celui de Sart-lez-Walhain ;
Que l'étude d'incidences qualifie ces effets de covisibilité peu significatifs à l'exception toutefois des extrémités, notamment, du village de Sart-lez-Walhain ;
Que l'acte attaqué reprend à son compte ces considérations de l'étude d'incidences ;

Alors que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent figurer à l'acte lui-même, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; que la circonstance que le parc projeté s'intègrerait au parc existant ne peut motiver que l'autorité se départisse des options du cadre de référence dès lors qu'il ne s'agit pas là d'un fait qui peut être pris en considération ; que si l'option du cadre de référence est de préserver un azimut sans éolienne pour chaque village d'au moins 130° sur une distance de 4 km, *a fortiori*, il ne peut être admis sans motivation adéquate par rapport au cadre de référence, d'autoriser un projet qui aggraverait une situation d'encerclement déjà existante ; et que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le projet peut être autorisé en dépit des effets significatifs du projet sur plusieurs villages dont celui de Sart-lez-Walhain ; que la motivation à ce sujet de l'acte attaqué est une motivation stéréotypée, une clause de style qui ne peut être qualifiée de motivation adéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

Que, première branche, les conditions dont est assorti un permis unique doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne peuvent porter que sur des éléments secondaires et accessoire ; qu'elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni quant à la manière dont elles doivent être exécutées ;

Que les conditions relatives aux mesures de compensation sont totalement imprécises ; que l'on ignore en effet ce qui doit être réalisé, dans quel délai et à quel moment (avant le début de la construction ou avant la mise en exploitation) ;

Que, deuxième branche, en vertu de l'article 6 du décret du 11 mars 1999, l'autorité compétente doit prescrire les conditions particulières qui doivent nécessairement assortir le permis pour que l'exploitation puisse être réalisée dans le respect de la protection de l'homme et de l'environnement ; que selon l'article D.75 du [livre I^{er} du] Code de l'environnement, la décision d'octroi du permis doit décrire les mesures de suivi des mesures envisagées pour éviter, prévenir et réduire les incidences négatives notables sur l'environnement du projet ainsi que, le cas échéant, des mesures de suivi ».

B. Le mémoire en réplique

Elles soutiennent qu'un engagement pris par la partie intervenante postérieurement à l'acte attaqué quant à la date à laquelle les mesures de compensation devront être réalisées ne peut remédier à l'illégalité du permis

litigieux et qu'en tout état de cause, cet engagement n'est pas de nature à pallier les imprécisions de la condition.

Elles ajoutent qu'il ne s'agit pas en l'espèce de simples conditions d'exploitation mais de mesures de compensation, lesquelles constituent des conditions qui justifient l'octroi du permis vu ses effets sur le milieu biologique.

Selon elles, « en ce qui concerne la non-imposition des mesures de suivi recommandées par [l'EIE], […] l'article 5 du permis ne peut être considéré comme imposant ces recommandations dès lors [que] les mesures de compensation paraissent contraires aux recommandations de [l'EIE] puisqu'elle ne les a pas textuellement reprises ». Elles font valoir qu'à supposer que cette condition ait pour objet d'imposer les recommandations de l'auteur de l'EIE en ce qui concerne le suivi des mesures de compensation, il faut constater que cette condition est imprécise, faute de définir les périodes et la manière dont les mesures de suivi doivent être réalisées.

Elles maintiennent que le moment défini pour réaliser les mesures de compensation avant le démarrage du chantier demeure imprécis, le respect de celles-ci pouvant s'entendre comme l'ensemencement, les plantations ou encore la prise des plans.

À leur estime, les mesures de suivi ne sont pas imposées au travers de la condition figurant à l'article 5 du permis, selon lequel « [l]es recommandations de l'auteur de l'EIE sont respectées, sous réserve qu'elles n'entrent pas en concurrence avec les conditions reprises ci-dessus ».

C. Le dernier mémoire

Elles font valoir « que le rapport énonce le caractère imprécis des conditions de compensation et le fait que l'acte attaqué n'impose pas des mesures de suivi de l'efficacité des mesures de compensation recommandées par [l'EIE] ».

X.2. Examen

L'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant qu'en cours d'instruction du recours, l'opérateur a fait parvenir au DNF les conventions signées avec les agriculteurs sur les mêmes parcelles qu'initialement prévu mais en se basant sur la dernière version du cahier des charges; dès lors, que cette difficulté a été solutionnée car hormis le contenu du cahier des charges, les mesures de compensation proposées (COA1 et COA2,

haie) pour ce nouveau dossier peuvent être considérées comme acceptables au niveau de leur localisation ;

Considérant que le SPW ARNE - Direction de Namur du Département de la Nature et des Forêts a rendu un avis favorable conditionnel en date du 19 juin 2023; que ces conditions font partie intégrante de la présente décision ».

L'avis favorable conditionnel du DNF, reproduit dans l'arrêté ministériel litigieux, recommande le « respect des différentes mesures d'atténuation et de compensation reprises dans l'EIE, avec application du dernier cahier des charges pour les mesures COA1 et COA2 (versions récemment signées par les parties) ».

Cette condition est, dans les mêmes termes, imposée à l'article 7 du dispositif de l'acte attaqué au titre de « condition particulière d'exploitation ».

Un telle condition est suffisamment précise. Les mesures de compensation doivent être mises en œuvre au plus tard au moment de l'exploitation du site. La circonstance que certaines plantations ou autres bandes enherbées prévues par ces mesures de compensation ne seront pas arrivées à maturité au premier jour de l'exploitation de l'établissement n'affecte pas la légalité de l'acte attaqué.

Par ailleurs, le complément d'étude d'incidences prévoit de manière précise que des mesures de suivi sont organisées de manière à surveiller l'évolution de la fréquentation des abords du site par les chiroptères et autres espèces d'oiseaux, tant en hiver que lors de la migration.

Il s'ensuit que le cinquième moyen n'est pas fondé.

XI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la SA Alternative Green est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 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 24 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 le 4 février 2025, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Colette Debroux