

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.619 du 17 mars 2025

A. 235.802/XIII-9576

En cause : **la société anonyme ENECO WIND BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^e Michel SCHOLASSE, avocat,
chemin du Stoquoy 1
1300 Wavre,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 février 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 24 décembre 2021 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement refusent de lui octroyer un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de deux éoliennes sur le territoire des communes d'Éghezée/Liernu et de Gembloux/Grand-Leez, dans un établissement situé chemin du Roi à Éghezée/Liernu.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2025.

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

M^e Nathan Richir, *loco* M^e Michel Scholasse, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, 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 26 septembre 2019, la requérante introduit une demande de permis unique ayant pour objet principal la construction et l'exploitation de trois éoliennes d'une puissance totale supérieure à 3 MW sur le territoire d'Éghezée/Liernu et de Gembloux/Grand-Leez, dans un établissement situé chemin du Roi à Éghezée/Liernu.

Les éoliennes en projet sont sises en zone agricole au plan de secteur de Namur, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986. Elles sont implantées à l'ouest de l'autoroute A4/E411, à proximité de l'Ulmodrome de Liernu et des sites de grand intérêt biologique (SGIB) du bois de Grand-Leez et du Fond des nues, celui-ci ayant également le statut de réserve naturelle domaniale (RND). D'autres éoliennes sont existantes, autorisées ou projetées au nord et à l'est du projet.

Le 16 octobre 2019, les fonctionnaires technique et délégué informent la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont communiquées le 28 octobre 2019. Les fonctionnaires technique et délégué délivrent un accusé de réception de dossier complet le 19 novembre 2019.

4. Une enquête publique est organisée du 30 novembre 2019 au 20 janvier 2020 sur le territoire de la commune de Perwez et du 9 décembre 2019 au 20 janvier 2020 sur le territoire des communes d'Éghezée, de Gembloux et de La Bruyère. Elle donne lieu à huit réclamations et trois lettres de soutien.

De nombreux avis émanant des communes concernées, de services, commissions et instances spécialisées sont émis sur la demande.

5. Le 10 avril 2020, les fonctionnaires délégué et technique autorisent la requérante à produire des plans modificatifs.

Le 22 janvier 2021, celle-ci dépose des plans modificatifs et un complément corollaire d'étude d'incidences sur l'environnement.

La demande modifiée a pour objet la construction et l'exploitation de deux éoliennes d'une puissance totale supérieure à 3 MW. Elle prévoit également la création d'un chemin d'accès permanent aux éoliennes projetées.

La note d'envoi de la demande modifiée justifie la suppression d'une machine par le souci de répondre à une demande des riverains, de s'éloigner des habitations, de diminuer l'impact paysager depuis le village de Grand-Leez, de s'éloigner de la lisière du bois de Grand-Leez, de ce SGIB et de la réserve naturelle, ainsi que d'offrir un meilleur alignement du projet avec l'autoroute E411 et les éoliennes existantes au nord.

Le 15 février 2021, les fonctionnaires délégué et technique accusent réception des plans modificatifs et du complément corollaire d'étude d'incidences.

6. Une seconde enquête publique est organisée du 4 mars au 6 avril 2021 sur le territoire des communes d'Éghezée, de Gembloux, de La Bruyère et de Perwez. Elle suscite sept réclamations et 229 lettres de soutien.

Divers avis émanant des communes concernées, de services, commissions et instances spécialisées sont émis sur la demande de permis modifiée.

7. Le 2 juillet 2021, les fonctionnaires délégué et technique décident de proroger de trente jours le délai d'envoi de leur décision.

Le 4 août 2021, ils décident de refuser l'octroi du permis unique sollicité.

8. Le 23 août 2021, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

9. Divers avis de services et instances spécialisées sont émis sur la demande en degré de recours.

10. Le 27 octobre 2021, les fonctionnaires délégué et technique compétents sur recours décident de proroger de trente jours le délai d'envoi de leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

Le 25 novembre 2021, ils adressent aux ministres leur rapport de synthèse, proposant de refuser de délivrer le permis unique sollicité.

11. Le 24 décembre 2021, les ministres refusent l'octroi du permis unique demandé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le même jour, les ministres refusent l'octroi du permis unique sollicité par la société anonyme (SA) Aspiravi, ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de deux éoliennes d'une puissance maximale totale de 11,2 MW, dans un établissement sis à proximité des éoliennes projetées en l'espèce, rue d'Aische-en-Refail, à Gembloux.

Dans le cadre du recours en annulation introduit par la SA Aspiravi contre cette décision de refus, l'arrêt n° 259.810 du 22 mai 2024 donne acte à celle-ci de son désistement.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

13. La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de l'article 53 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du défaut et de l'inadéquation de la motivation.

14. Elle fait grief aux auteurs de l'acte attaqué de se contenter de reproduire la motivation de la proposition de décision formulée par les fonctionnaires délégué et technique, sans s'y référer expressément ni la faire leur.

Elle fait valoir que, contrairement à ce que prévoient l'article 95, § 3, du décret du 11 mars 1999 précité et l'article 53 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité, les ministres ont reproduit la totalité de la motivation contenue dans la proposition de décision de refus des fonctionnaires délégué et technique, sans faire référence à ce document préparatoire, alors qu'une motivation par référence à un document suppose nécessairement que celui-ci soit mentionné. Elle en déduit que l'une des conditions de validité de la motivation par référence n'est pas rencontrée.

IV.2. Examen

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

À cet égard, l'obligation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 précitée suppose qu'en principe, la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Une motivation de l'acte administratif par référence à d'autres documents est cependant admissible si la décision contient une motivation propre, reproduisant formellement la substance du document auquel son auteur se réfère, ou si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment avec celle-ci.

16. L'article D.IV.53 du CoDT, tel qu'en vigueur en l'espèce et rendu applicable aux permis uniques par l'article 97, alinéa 3, 2°, du décret du 11 mars 1999 précité, dispose comme il suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

La notion de « motivation adéquate » au sens de cette disposition rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi précitée du 29 juillet 1991 précitée.

17. En l'espèce, outre les visas, l'acte attaqué contient une description de la nature et des caractéristiques du projet, des informations relatives au déroulement de l'instruction de la demande en première instance administrative et en degré de recours, un résumé des courriers de réclamation et de soutien, l'indication et, le cas échéant, la reproduction des avis des instances spécialisées formulés dans le cadre de l'instruction de la demande, ainsi qu'un examen du projet sous les angles urbanistique – par le biais de la reproduction de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours – et environnemental.

Les motifs de l'acte attaqué, justifiant la décision de rejet de la demande, consistent, d'une part, en la reproduction de la teneur exacte de la proposition de décision formulée par les fonctionnaires délégué et technique compétents sur recours et, d'autre part, en cinq derniers considérants par lesquels les auteurs de l'acte reprochent à la requérante un manque de concertation avec la SA Aspiravi et de vision globale de la zone, saluent l'ouverture du projet à la participation citoyenne locale et concluent « qu'il s'indique, à la lumière de ce préambule et des pistes avancées par le DNF [département de la nature et des forêts], de revoir le projet en conséquence ».

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué contient une motivation propre qui reproduit formellement le contenu de la proposition des fonctionnaires délégué et technique – qu'à l'évidence, ses auteurs s'approprient – et qui, sur la base de l'ensemble de « [ces] motifs cités ci-avant », justifie le refus du permis unique sollicité. Il s'ensuit que l'acte attaqué contient l'ensemble des considérations de droit et de fait qui lui servent de fondement.

En conséquence, en tant qu'il soutient que « la motivation de l'acte attaqué fait défaut », le premier moyen manque en fait.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

18. La requérante prend un second moyen de la violation de l'article D.IV.53 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur et de l'insuffisance dans les motifs de l'acte.

En substance, elle soutient que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son recours administratif a été rejeté, et qu'en n'accueillant pas les arguments avancés dans celui-ci, la partie adverse a manqué à son devoir de minutie et commis une erreur manifeste d'appréciation. Sur trois problématiques, elle reproche aux auteurs de l'acte attaqué de se fonder uniquement sur l'avis défavorable du DNF, sans prendre en considération d'autres éléments de fait pertinents.

19. En un premier grief, elle reproche à l'autorité de considérer que le nouveau chemin d'accès aux éoliennes aura des incidences en matière de quiétude, de dégâts aux arbres de lisière et de perte de la qualité de la lisière du bois de Grand-Leez. Rappelant le contenu du recours administratif à cet égard, elle estime avoir démontré que le bois de Grand-Leez, dont l'aspect récréatif est relativement important, est déjà largement fréquenté par le public, de sorte que le chemin envisagé à l'usage exclusif de l'exploitant n'aura pas d'impact en termes de quiétude et seulement une incidence négligeable sur la faune et la flore. Elle considère que la réponse apportée par l'acte attaqué aux arguments concrets développés à l'appui du recours administratif est insuffisante et ne permet pas de déterminer concrètement en quoi consiste le prétendu impact de la nouvelle voirie à créer. Elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante et inadéquate, que les ministres ont méconnu leur devoir de minutie et commis une erreur manifeste d'appréciation.

20. En un deuxième grief, elle conteste que la distance moindre séparant l'éolienne n° 2 de la RND du Fond des nues ait un impact sur la faune présente dans la réserve naturelle et estime l'avoir établi dans son recours administratif qui, en outre, a exposé pourquoi la modification de l'implantation de l'éolienne considérée se justifie pleinement.

À titre liminaire, elle reproche à la partie adverse de ne pas s'être valablement renseignée sur la RND du Fond des nues. Elle en rappelle les caractéristiques en tant que réserve naturelle domaniale et souligne que son intérêt réside essentiellement en un aspect de refuge pour les espèces liées aux zones arborées et arbustives, tout comme les éléments bocagers ou arborés, pour lesquels

le département de l'étude du milieu naturel et agricole (DEMNA) préconise une distance minimale de 200 mètres, respectée en l'espèce.

Elle considère que son recours administratif a démontré que le projet litigieux n'aura pas d'impact sonore significatif sur les espèces de l'avifaune fréquentant la RND ni en termes de collision et d'« effet d'épouvantail », vu la faible fréquentation de la zone par des espèces potentiellement sensibles, ni sur l'entomofaune, contrairement, notamment, à l'agriculture intensive pratiquant la monoculture et l'usage des pesticides et insecticides. Elle ajoute que le recours administratif justifie la modification de la localisation de l'éolienne n° 2 par une meilleure intégration paysagère et un meilleur alignement par rapport à l'autoroute et aux éoliennes existantes, et fait grief aux ministres de rejeter cet argument pourtant précis et pertinent.

Elle conclut que la réponse apportée par l'acte attaqué aux arguments concrets développés à l'appui du recours administratif est insuffisante et ne permet pas de déterminer concrètement en quoi consiste le prétendu impact du rapprochement de l'éolienne n° 2 sur la faune de la réserve naturelle. Elle en infère que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante et inadéquate, et que les ministres ont commis une erreur manifeste d'appréciation.

21. En un troisième grief, elle critique la position adoptée par les auteurs de l'acte attaqué et la motivation de celui-ci en ce qui concerne la méthodologie retenue pour les relevés des oiseaux nicheurs effectués dans le cadre de la demande de permis. Elle estime que son recours administratif a démontré que les dates auxquelles ces relevés ont été effectués n'étaient pas précoces. Elle conteste s'être contredite, dans le recours précité, quant au moment où elle a eu connaissance des recommandations du DEMNA relatives à la date limite du 15 avril. Elle nie également s'être contredite, en apportant des éléments objectifs et concrets relatifs aux températures du mois d'avril 2019, relativement élevées et justifiant les dates retenues pour les relevés des oiseaux nicheurs. Elle conteste le motif de l'acte attaqué critiquant la comparaison faite par l'auteur de projet de sa méthodologie avec les préconisations de l'atlas des oiseaux nicheurs, ainsi que celui relatif à la date de relevé du 1^{er} juillet pour terminer les inventaires de rapaces, considérée à tort comme trop hâtive. Elle précise, à cet égard, que le relevé concerné visait plus spécialement les busards dont le comportement justifie la période retenue, soit entre la mi-avril et début juin.

Elle déduit des éléments précités que l'autorité de recours n'a pas réalisé un examen minutieux du dossier, qu'elle a tenté en vain de remettre en cause les arguments avancés dans le recours administratif en les qualifiant de contradictoires

et incohérents alors que tel n'est pas le cas, et que la motivation de l'acte attaqué n'est ni suffisante ni adéquate, dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre pour quelle raison son recours a été rejeté malgré les éléments concrets et objectifs démontrant que les dates de relevés des oiseaux nicheurs n'étaient pas précoces. Elle y voit également une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité décidante.

V.2. Examen

22. Une décision refusant l'octroi d'un permis unique, prise sur recours administratif, n'est pas de nature juridictionnelle. Lorsque les ministres compétents statuent sur un tel recours dirigé contre une décision adoptée en première instance, ils agissent en tant qu'organe de l'administration active. Ils ne sont pas tenus de répondre point par point à chacun des griefs formulés dans le recours porté devant eux ni aux motifs fondant la décision prise par la première autorité décidante. Il faut mais il suffit qu'ils indiquent les motifs pour lesquels le projet leur paraît acceptable ou non et que l'auteur du recours puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Les ministres peuvent accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance administrative.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires 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.

Par ailleurs, 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.

Enfin, lorsque des instances spécialisées ont été consultées et que le débat porte sur un point technique, le contrôle du Conseil d'État ne peut être que marginal, sous peine de substituer sa propre appréciation à celles d'organes scientifiquement mieux armés que lui pour en juger. Ne peut être considéré comme constituant une erreur manifeste d'appréciation le fait de se rallier aux avis émis et

répétés par l'instance compétente en la matière et la plus apte à apprécier le risque visé.

23. En l'espèce, à propos des motifs critiqués dans le second moyen, l'acte attaqué est motivé par des considérations relatives à l'impact du projet litigieux sur la biodiversité, résultant surtout de la création d'un chemin d'accès le long de la limite sud-est du bois de Grand-Leez et du rapprochement de l'éolienne n° 2 de la RND du Fond des nues, résultant des plans modificatifs déposés en cours de procédure. À cet égard, l'autorité compétente sur recours prend largement en compte la teneur des avis du DNF des 17 avril et 13 octobre 2021, reproduits dans l'acte attaqué. La circonstance que l'autorité décidante fait essentiellement sienne cette analyse émanant d'une instance spécialisée, n'implique pas qu'elle n'a pas personnellement procédé à un examen adéquat de l'ensemble des éléments pertinents du dossier ni que la motivation de l'acte attaqué est viciée.

A. Premier grief

24. Sur le nouveau chemin d'accès aux éoliennes projetées, l'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant, en ce qui concerne le risque sur la faune et l'avifaune, que le projet serait situé au sein d'une plaine agricole à la fois intensive et relativement intéressante en matière de conservation de la nature (dans un rayon de 500 m du projet, présence de plus de 15 ha de zone forestière – sud du Bois de Grand-Leez – à dominance feuillue, présence de quelques ha de milieux prairiaux – ancien aérodrome –, présence de quelques petits bosquets isolés, présence de quelques km de bandes et accotements enherbés (dont plusieurs centaines de mètres à fauchage tardif), présence de quelques centaines de mètres de haies et arbres isolés, présence de petits tronçons de cours d'eau non classés;

[...]

Considérant [qu'il serait situé] à environ 200 m du site de grand intérêt biologique plus proche (bois de Grand-Leez - SGIB 1319) et à environ 250 m du SGIB 62 (Fond des nues, ce site correspondant également à une réserve naturelle domaniale);

[...]

Considérant que la plupart des travaux seront entrepris sur des parcelles agricoles de culture intensive sans grand intérêt biologique;

Considérant cependant que la nouvelle voirie d'accès à créer sur environ 1.650 m de long bordera la lisière sud-est du bois de Grand-Leez (SGIB 1319) sur environ 450 m de long avec certains impacts potentiels en matière de quiétude, dégâts aux arbres de lisière, perte de la qualité de la lisière, ...;

Considérant que ce chemin sera également créé sur environ 1.200 m en plaine agricole avec risque de perte de quiétude au sein de la zone agricole concernée (fréquentation accrue par le public);

Considérant par ailleurs que l'éolienne 2 est désormais prévue à plus faible distance de la RND du Fond des nues (environ 250 m à l'ouest-sud-ouest, soit dans le sens des vents dominants !) avec augmentation correspondante de la longueur du nouveau chemin d'accès;

Considérant que ce rapprochement de l'éolienne 2 de la RND risque, outre l'augmentation de la longueur de la nouvelle voirie à créer (et partant, le risque accru de perte de quiétude de la zone agricole), d'impacter plus significativement les espèces [...];

[...]

Considérant, en ce qui concerne l'impact dû à la création du chemin d'accès, que toute création d'un nouveau chemin est toujours potentiellement associée à une perte de quiétude locale, à un risque accru d'introduction (même involontaire) de plantes invasives, à l'arrivée de déchets, à une banalisation du milieu traversé, *etc.*; que le chemin prévu dans le dossier (en partie en lisière forestière sur près de 400 m) totalise environ 1.000 m et la présence de barrières n'empêchera nullement la fréquentation par les promeneurs, cyclistes, VTT, chiens voire motos, trop heureux de trouver un nouvel itinéraire (observations fréquentes de ce type sur d'autres parcs éoliens !!);

Considérant que le DNF propose que l'accès aux 2 machines restantes soit réalisé par l'accès existant de l'aérodrome de Liernu : outre la réduction de la longueur totale du chemin (d'environ 150 m), cette solution permettrait de complètement éviter la lisière du bois de Grand-Leez qui, s'il est régulièrement fréquenté par le public, ne comporte aucune infrastructure d'accueil près de la lisière concernée; qu'il faut rappeler ici que la faune sauvage peut s'accoutumer d'une certaine présence humaine régulière à une certaine distance, parfois réduite (route nationale, ligne ferroviaire, *etc.*); cependant, que toute nouvelle nuisance sonore dans un environnement local exempt jusque là entraînera d'office un impact sur la fréquentation de la lisière par la faune et autres nuisances potentielles mentionnées plus haut; par ailleurs, que malgré les engagements du promoteur, il n'est jamais exclu que des dégâts soient occasionnés aux arbres de lisière, notamment lors du chantier; enfin, que vu les grands enjeux actuels (climat, biodiversité, services écosystémiques), il convient dans chaque projet de privilégier l'artificialisation minimale du sol, en optant ici pour une longueur de chemin plus réduite au départ de l'aérodrome : c'est aussi une question de bon aménagement du territoire;

[...]

Considérant, en résumé, que la RND du Fond des nues est toujours plus encerclée d'éoliennes et le rapprochement d'une d'elle est ici ennuyeux; dès lors, le DNF souhaiterait son maintien à l'emplacement de départ vers l'ouest comme évoqué dans l'avis sur recours; par ailleurs, que créer un chemin en lisière n'est jamais anodin et dès lors, moyennant modification de l'accès (suppression de celui en lisière avec accès par l'aérodrome ce qui réduit aussi la longueur totale de chemin à créer);

Considérant que c'est en modifiant la position des éoliennes via [un complément] d'étude d'incidences fournies par le demandeur en 1^{re} instance, que le DNF remet un avis défavorable sur recours; que la demande de départ a ainsi été modifiée de sorte qu'il n'est pas possible de revenir à la situation de départ;

Considérant, par conséquent, qu'il convient de CONFIRMER la décision prise en première instance et de REFUSER l'autorisation sollicitée ».

Il ressort de ce qui précède que l'autorité de recours considère que, même si le bois de Grand-Leez est régulièrement fréquenté par le public, il ne

comporte aucune infrastructure d'accueil à proximité de la lisière du bois, de sorte qu'actuellement, celle-ci constitue un environnement local exempt de fréquentation, dont il y a lieu d'assurer la protection. À cet égard, l'autorité souligne que si la faune sauvage peut s'accoutumer d'une certaine présence humaine régulière, le cas échéant à une distance réduite, la création du chemin d'accès en projet engendrera notamment des nuisances sonores nouvelles susceptibles d'impacter la fréquentation de la lisière par la faune. La motivation de l'acte attaqué permet de comprendre que ses auteurs considèrent que la création du chemin litigieux aura un impact sur la quiétude et la qualité actuelle de la lisière, et induira, comme l'a montré l'expérience d'autres parcs, une fréquentation accrue du public, malgré l'éventuel placement d'une barrière, tel que préconisé par le complément corollaire d'étude d'incidences. L'autorité de recours indique avoir pris bonne note des « engagements » du promoteur à l'égard des arbres de lisière mais préfère éviter tout risque à cet égard, qui ne peut être exclu, notamment, durant l'exécution du chantier.

Par ailleurs, l'extrait reproduit ci-avant indique que le refus d'octroi du permis sollicité est également justifié, aux yeux de l'autorité décidante, par l'existence d'une solution alternative consistant en la mise en place d'un accès au départ de l'Ulmodrome de Liernu, plus respectueuse du site et répondant à la préoccupation de limiter l'artificialisation de celui-ci.

25. Les motifs de l'acte attaqué démontrent que ses auteurs se sont livrés à un examen concret des arguments avancés dans le cadre du recours administratif dont ils étaient saisis. Ils permettent de comprendre pourquoi l'autorité décidante considère que la création d'un chemin d'accès aux éoliennes, à l'endroit considéré, est de nature à avoir des incidences négatives sur la quiétude et la qualité de la lisière du bois et ne se justifie pas, d'autant qu'existe une autre solution, telle celle initialement envisagée.

En soutenant que la partie adverse ne pouvait passer outre à les recommandations formulées dans l'étude d'incidences sur l'environnement et démontrant l'absence d'impact de la nouvelle voirie à créer, et qu'elle eût dû accueillir les « éléments pertinents » développés dans le recours administratif, la requérante n'établit pas concrètement le caractère inadéquat ou manifestement déraisonnable des motifs, retenus par la partie adverse pour justifier le refus d'octroi du permis sollicité au regard du bon aménagement des lieux, qui prennent notamment en compte les incidences négatives du projet sur la RND dont il n'est distant que d'environ 250 mètres à l'ouest-sud-ouest.

Si les considérations précitées divergent de l'appréciation de la requérante sur une même problématique, il n'est pas établi qu'elles sont

manifestement erronées. La requérante se limite à formuler une appréciation divergente de celle de l'autorité compétente quant au lieu de création de la nouvelle voie d'accès et invite le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'autorité, ce pour quoi il est sans compétence, hors l'erreur manifeste d'appréciation, non démontrée en l'espèce.

Le premier grief n'est pas fondé.

B. Deuxième grief

26. Quant à la distance séparant l'éolienne n° 2 de la RND du Fond des nues, envisagée par les plans modifiés du projet, l'acte attaqué comporte notamment les considérations suivantes, relatives respectivement au respect des normes de bruit et à l'impact sur la réserve naturelle d'un rapprochement de l'éolienne n° 2 :

« Considérant qu'en phase d'exploitation, le bruit généré par les éoliennes est de trois natures différentes :

1. un bruit mécanique créé par le mouvement ou le frottement des composants métalliques;
2. un bruit aérodynamique créé par le vent;
3. un bruit produit par les transformateurs;

Considérant, en ce qui concerne les nuisances sonores, que l'établissement devrait respecter les normes acoustiques de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 2021 portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes;

Considérant que les points sensibles les plus proches seraient situés en zone agricole et en zone d'habitat;

Considérant qu'en zone d'habitat, les normes à respecter sont de 45 dB(A) la journée, 43 dB(A) en période de transition et 43 dB(A) la nuit; qu'en zone agricole, les normes à respecter sont de 45 dB(A) la journée, 45 dB(A) en période de transition et 43 dB(A) la nuit;

Considérant que l'étude d'incidences comporte une étude acoustique prévisionnelle, réalisée par [un bureau agréé]; que les niveaux sonores prévisionnels ont été calculés en 40 points récepteurs situés au droit des zones d'habitat et des habitations les plus proches;

Considérant que l'étude d'incidences comprend les modélisations et évaluations des niveaux de bruit résultant du fonctionnement simultané des 3 éoliennes du présent projet;

Considérant qu'en fonction des modèles d'éoliennes qui ont été envisagés dans l'étude d'incidences, la puissance acoustique maximale est atteinte pour les vitesses de vent suivantes, évaluées à 10 mètres de hauteur :

Modèle	Vitesse du vent	LWA
Senvion 3.6 M140	6 m/s	104,0 dBA
Nordex N131 3.6	7 m/s	104,9 dBA

Senvion 3.4 M122	6 m/s	104,5 dBA
------------------	-------	-----------

Considérant que la puissance acoustique des modèles Senvion décroît légèrement au-delà de sa vitesse de rotation maximale, mais dans une approche maximaliste, le bureau d'étude d'incidences ne prend pas en compte cette diminution;

Considérant que les modélisations acoustiques correspondent aux conditions *downwind* c-à-d pour une direction de vent de l'éolienne vers le point d'immission; que ces conditions sont de nature à offrir la sécurité maximale dans les prévisions de niveaux sonores, puisqu'elles assurent la meilleure propagation de l'énergie sonore vers le point récepteur;

Considérant que dans tous les cas, pour des vitesses de vent, à 10 mètres de haut, supérieures à 7 m/s, les émissions sonores des éoliennes ci-dessus n'augmentent plus; qu'il est donc suffisant de modéliser les niveaux sonores pour des vitesses de vent à 10 mètres de haut de 7 m/s maximum;

Considérant que les points les plus sensibles sont :

- le point NSA 20, situé en zone d'habitat;
- le point NSA6, situé en zone agricole;

Considérant qu'en l'absence de bridage, les niveaux maximums à ces endroits sont :

	Point NSA20	Point NSA6
Senvion 3.6 M140	37,7 dBA	38,9 dBA
Nordex N131 3.6	38,7 dBA	39,8 dBA
Senvion 3.4 M122	38,4 dBA	39,5 dBA

Considérant que les trois modèles envisagés devraient permettre de respecter les normes des conditions sectorielles;

Considérant qu'une campagne de suivi acoustique devrait vérifier le respect des normes;

Considérant que l'avis du SPW – Agriculture, Ressources naturelles et Environnement – département de l'Environnement et de l'Eau – direction de la Prévention des pollutions – cellule Bruit a été sollicité sur recours; que cette cellule a rendu un avis favorable conditionnel en date du 28 septembre 2021;

[...]

Considérant par ailleurs que l'éolienne 2 est désormais prévue à plus faible distance de la RND du Fond des nues (environ 250 m à l'ouest-sud-ouest, soit dans le sens des vents dominants !) avec augmentation correspondante de la longueur du nouveau chemin d'accès;

Considérant que ce rapprochement de l'éolienne 2 de la RND risque [...] d'impacter plus significativement les espèces – notamment de l'avifaune fréquentant la réserve (niveaux sonores accrus avec effet reconnu sur certains comportements animaliers, effarouchement, risque accru de collision, ...) (NB: aucune information dans le dossier sur le risque d'impact sur l'entomofaune pourtant riche dans la réserve);

Considérant que ce rapprochement de la RND provient d'un souhait de riverains (pourtant situés à plus de 1.000 m du mât du premier projet) et d'une volonté d'alignement, lequel est relatif et surtout visible sur carte et lequel doit tenir compte des risques d'impacts plus importants sur la faune;

[...]

Considérant, en ce qui concerne le rapprochement de l'éolienne 2 de la RND du Fond des nues, que si la RND du Fond des nues est effectivement située à proximité de la bruyante E411, la localisation de l'éolienne 2 à 210 m de la RND constitue un nouveau risque d'impact sonore, d'effet épouvantail, de risque de collision, d'encerclement, *etc.* pour les espèces fréquentant la réserve; que cette machine située au sud-ouest de la RND est en plein vent dominant et il n'est pas approprié dans le recours de reprendre les niveaux sonores ressentis au niveau des habitations, lesquelles ne sont pas du tout situées dans le sens des vents dominants (les normes pour l'humain ne pouvant être extrapolées pour les espèces sauvages); par ailleurs, que comme repris ci-dessus, une nouvelle nuisance est toujours plus impactante qu'une nuisance historique à laquelle la faune s'est accoutumée; enfin, que d'autres projets éoliens d'autres promoteurs ont également souhaité rapprocher au maximum certaines éoliennes de la RND du Fond des nues, et le DNF a toujours été sur la même longueur d'ondes en remettant un avis défavorable pour les machines trop proches de la réserve, surtout lorsque situées dans les vents dominants; qu'il convient de ne pas oublier le rôle essentiel de ce type de sanctuaire naturel dans une région dominée par les plaines agricoles intensives et l'habitat humain;

[...]

Considérant, en ce qui concerne le fait de maintenir l'éolienne 2 sans déplacement vers l'ouest, que si le déplacement vers l'est de l'éolienne 2 semble se justifier pour des raisons paysagères et par rapport aux zones d'habitat, ce n'est pas le cas en matière de conservation de la nature; que comme souvent, un arbitrage entre les enjeux biologiques et anthropiques doit être réalisé; que c'est souvent la nature qui fait les frais des décisions ...; que la notion d'alignement est ici toute relative vu la configuration locale (bois proche), le nombre élevé d'éoliennes (ce qui nuance les perspectives entre lignes de machines) et l'absence d'alignement pour certaines des lignes d'éoliennes existantes (éoliennes Aspiravi entre elles à l'ouest de l'autoroute, éoliennes Aspiravi et Eneco entre elles à l'est de la E411, *etc.*);

Considérant que l'avis du SPW ARNE - DNF – direction extérieure de Namur a été sollicité sur recours; que cette direction a rendu un avis favorable pour l'éolienne 1 et défavorable pour l'éolienne 2, en date du 13 octobre 2021;

Considérant, en résumé, que la RND du Fond des nues est toujours plus encerclée d'éoliennes et le rapprochement d'une d'elle est ici ennuyeux; dès lors, le DNF souhaiterait son maintien à l'emplacement de départ vers l'ouest comme évoqué dans l'avis sur recours; par ailleurs, que créer un chemin en lisière n'est jamais anodin et dès lors, moyennant modification de l'accès (suppression de celui en lisière avec accès par l'aérodrome ce qui réduit aussi la longueur totale de chemin à créer);

Considérant que c'est en modifiant la position des éoliennes via [un complément] d'étude d'incidences fournies par le demandeur en 1^{re} instance, que le DNF remet un avis défavorable sur recours; que la demande de départ a ainsi été modifiée de sorte qu'il n'est pas possible de revenir à la situation de départ;

Considérant, par conséquent, qu'il convient de CONFIRMER la décision prise en première instance et de REFUSER l'autorisation sollicitée;

[...]

Considérant qu'il s'indique, à la lumière de ce préambule et des pistes avancées par le DNF, de revoir le projet en conséquence ».

Il résulte de ce qui précède que la partie adverse considère que le rapprochement de l'éolienne n° 2 de la réserve naturelle risque d'accroître l'impact défavorable du projet sur les espèces présentes sur le site. Elle met en évidence les risques d'augmentation des niveaux sonores, influençant les comportements animaliers, d'effet épouvantail, de collision et d'encerclement susceptibles de résulter de la proximité et la localisation de l'éolienne n° 2 à l'ouest-sud-ouest de la RND, soit dans les vents dominants. Elle relativise par ailleurs la pertinence des raisons qui ont poussé la demanderesse de permis à changer l'implantation de l'éolienne n° 2 précitée, telle qu'initialement projetée.

27. La motivation de l'acte attaqué répond de manière concrète aux arguments développés dans le recours administratif en matière d'impact sonore, qui soulignent la proximité de l'autoroute, l'avis favorable conditionnel de la cellule Bruit sur recours et le respect des normes applicables. L'autorité décidante relève notamment la nuisance nouvelle engendrée par le projet, plus impactante qu'une nuisance historique, et l'inadéquation d'une comparaison avec les niveaux sonores enregistrés au niveau des habitations, non situées dans le sens des vents dominants. À cet égard, elle insiste sur le rôle de « sanctuaire naturel » joué par la RND dans une région marquée par une agriculture intensive et l'habitat humain, qui ne permettent pas de relativiser l'impact de l'éolienne n° 2 sur la biodiversité, à l'endroit où sa nouvelle localisation est prévue.

Par ces différents motifs, l'autorité de recours justifie à suffisance son appréciation critique du projet, en ce qui concerne le risque d'impact négatif généré par le rapprochement de l'éolienne n° 2 au détriment de la réserve du Fond des nues. À cet égard, le fait que la distance entre l'éolienne n° 2 et la RND est supérieure à la distance minimale de 200 mètres prônée par le DEMNA lorsqu'il s'agit de zones sensibles sur le plan biologique, n'empêche pas l'autorité compétente de conclure, au terme d'un examen concret du projet précis tel que considéré, que l'éolienne présente une trop grande proximité par rapport à la zone protégée dans laquelle son implantation est envisagée.

L'extrait de l'acte attaqué reproduit ci-dessus permet également de comprendre pourquoi, après une mise en balance des intérêts en présence, la partie adverse privilégie l'enjeu « biologique », lié à la conservation de la nature, par rapport aux enjeux « anthropiques », justifiant la modification de l'emplacement de l'éolienne n° 2 et rappelés dans le recours administratif, et en quoi elle estime pouvoir relativiser la pertinence de l'argument paysager tiré d'un meilleur alignement du projet par rapport à l'autoroute et aux éoliennes existantes.

La requérante rappelle le contenu du recours administratif qui, au rebours de ce que décide l'acte attaqué, établit, selon elle, l'absence d'impact significatif du projet sur l'avifaune et l'entomofaune présentes, et la pertinence du changement d'emplacement de l'éolienne n° 2. Ce faisant, elle se limite à formuler des appréciations divergentes de celle de l'autorité compétente sur recours et tente de substituer son appréciation à celle de l'autorité en ce qui concerne les points relevés ci-avant, ce qui ne se peut. Il n'appartient pas au Conseil d'État de censurer l'appréciation retenue par la partie adverse quant à ce, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

Le deuxième grief n'est pas fondé.

C. Troisième grief

28. Quant à la méthodologie retenue pour les relevés des oiseaux nicheurs, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que dans le cadre de ce dossier, les dates de relevés des oiseaux nicheurs sont trop précoces, aussi bien pour les oiseaux communs (points d'écoute) que pour les rapaces nicheurs;

Considérant que des relevés de déplacements crépusculaires d'anatidés ont été réalisés sans donner de résultat particulier;

[...]

Considérant, en ce qui concerne les dates d'inventaires des oiseaux nicheurs, que le recours tente coûte que coûte de justifier le choix méthodologique du bureau S. au risque, comme c'est le cas ici, d'être incohérent :

- le DNF avançait que le fait de commencer des inventaires le premier avril était trop hâtif, le contenu des documents de références DEMNA-DNF préconisant de commencer les inventaires au plus tôt le 15 avril. Commencer 15 jours plus tôt que la date limite n'est donc pas utile voire souhaitable;
- le promoteur affirme que les préconisations faites dans la note DEMNA-DNF de 2021 où apparaît cette date du 15 avril ne lui étaient pas encore parvenues; pourtant, le promoteur avance également (et donc se contredit !) en mentionnant l'ancienne version de 2012 qui annonçait déjà cette date limite du 15 avril;
- par ailleurs, le recours avance que l'année 2019 était particulièrement chaude et que cela justifiait le fait de commencer les inventaires le 1^{er} avril. De façon contradictoire, les inventaires d'avril et de mai ont été réalisés à des températures de 3 et 2° C, ce qui s'avère bien froid pour réaliser des points d'écoute valables ...;
- l'auteur de projet compare ses dates de relevés avec les préconisations de l'atlas des oiseaux nicheurs, en oubliant de préciser que la méthodologie de ce dernier est adaptée à toutes les espèces nicheuses de Wallonie dont certaines sont très hâtives dans leurs vocalisations. Celles-ci ne concernent pas uniquement les oiseaux des grandes plaines agricoles. La comparaison des méthodologies est donc dangereuse;

- enfin, l'incohérence des arguments repris dans le recours est également observable pour les dates relatives aux relevés spécifiques des rapaces où l'on préconise des inventaires entre mai et juillet, là où S. a réalisé des inventaires entre le 7 mai et le 1^{er} juillet. Le 1^{er} juillet est évidemment bien trop hâtif pour terminer les inventaires de rapaces ».

Aux termes de l'acte attaqué, la partie adverse, prenant à son compte l'analyse du DNF, critique la méthodologie appliquée par l'auteur de l'étude d'incidences pour établir les relevés des oiseaux nicheurs, au motif que tant pour les oiseaux communs que pour les rapaces nicheurs, ces relevés ont été réalisés de manière trop précoce par rapport aux recommandations du DEMNA-DNF, pour pouvoir réaliser des points d'écoute valables. Elle estime qu'à vouloir trop justifier le choix méthodologique de l'auteur de l'étude d'incidences, les arguments avancés dans le recours administratif présentent parfois des incohérences.

29. Il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur l'exactitude et la pertinence de la méthodologie admissible pour établir des relevés d'oiseaux nicheurs dans le cadre de l'élaboration d'une étude d'incidences sur l'environnement, cette question technique relevant du pouvoir d'appréciation des auteurs de l'acte attaqué et de l'instance spécialisée qui a été consultée à ce sujet, à savoir le DNF.

30. À la lecture de l'acte attaqué, il appert qu'en relevant que le recourant ne peut prétendre qu'il ignorait la « date limite du 15 avril », et qu'il se contredit sur ce point, la partie adverse se borne à répondre à un argument adventice formulé en degré de recours sur la question de la date utile pour faire des relevés d'oiseaux nicheurs. Dans ce contexte, il n'y a pas lieu de vérifier si la contradiction est réelle, s'agissant d'une appréciation purement incidente, nullement décisive et sans incidence sur la compréhension et le sens de l'acte attaqué.

Par ailleurs, il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer, comme le fait l'autorité décidante, que l'argument d'une année 2019 qualifiée de chaude est discutable au regard des températures respectivement de 3° C et 2° C, enregistrées lors des mesures effectuées les 1^{er} avril et 6 mai 2019, qui sont « bien froid[es] pour réaliser des points d'écoute valables ».

La motivation reproduite ci-avant permet également de comprendre pourquoi l'autorité compétente sur recours estime non pertinente la comparaison, effectuée par le recourant, des dates de relevé litigieuses avec celles préconisées dans l'atlas des oiseaux nicheurs, à savoir que la méthodologie de celui-ci, adaptée à toutes les espèces nicheuses de Wallonie, n'est pas transposable au projet considéré. La requérante se limite à contester cette appréciation en invitant le Conseil d'État à y

substituer la sienne, faisant valoir que pour les observations à faire pour l'atlas susvisé, « peu importe les habitats présents sur les carrés prospectés ».

Par ailleurs, à supposer que les comportements les plus visibles chez les busards, dont le busard Saint-Martin, sont surtout observables de mi-avril à début juin, cela n'implique pas que l'appréciation de l'autorité selon laquelle les relevés des rapaces nicheurs ont, en l'espèce, été arrêtés de manière trop précoce est manifestement erronée. Il ne peut, à cet égard, être reproché à la partie adverse de ne pas avoir singularisé son appréciation au regard de l'une des espèces de rapaces présentes sur le site, plus particulièrement visée lors des relevés effectués, aux dires de la requérante.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs de l'acte attaqué ont exposé à suffisance les raisons pour lesquelles ils ont estimé devoir critiquer la méthodologie employée pour l'établissement des relevés des oiseaux nicheurs réalisés par l'auteur de l'étude d'incidences et pourquoi ils n'ont pas retenu les arguments avancés en termes de recours. La requérante reste en défaut, à cet égard, de démontrer que la partie adverse a manqué à son devoir de minutie ou que son analyse, principalement fondée sur l'analyse de l'instance spécialisée DNF, est affectée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le troisième grief n'est pas fondé.

31. Le second moyen n'est fondé en aucun de ses griefs.

VI. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 mars 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux