**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XIII^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 264.144 du 12 septembre 2025

A. 241.450/XIII-10.294

En cause : **la société à responsabilité limitée L'EE MALMEDY**,
Instance reprise par :
**la société à responsabilité limitée WATT ELSE**,
ayant élu domicile chez
M^e Benoit GORS, avocat,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 13 mars 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 13 septembre 2023 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué refusent de lui délivrer un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de 5 éoliennes d'une puissance nominale maximale de 4,8 MW et d'une cabine de tête, confirmée par l'effet de l'article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dans un établissement situé Vieille voie de Liège, à Malmedy.

*II. Procédure*

2. Une ordonnance du 15 mars 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^ Isabelle Leysen, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 juin 2025.

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

M^e^ Anouk Baudoux, *loco* M^e^ Benoit Gors, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, 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 utiles à l'examen de la cause*

3. Le 16 mars 2023, la société à responsabilité limitée (SRL) EE Malmedy introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de 5 éoliennes d'une hauteur maximale de 180 mètres et d'une puissance nominale maximale de 4,8 MW, et d'une cabine de tête, l'aménagement d'aires de manutention, de chemins d'accès et la pose de câbles électriques dans un établissement sis à Malmedy, Vieille voie de Liège.

Le bien est situé en zone forestière au plan de secteur de Malmedy-Saint-Vith, adopté par arrêté royal du 19 novembre 1979.

Le 7 avril 2023, les fonctionnaires technique et délégué délivrent un accusé de réception du dossier complet de demande.

4. Des enquêtes publiques sont organisées du 12 mai au 15 juin 2023 sur le territoire des communes de Malmedy, Stavelot, Stoumont, Spa, Jalhay et Waimes. Elles donnent lieu à un grand nombre de réclamations.

De nombreux services et instances émettent des avis sur la demande.

5. Le 13 septembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le 3 octobre 2023, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon. Le recours est réceptionné le 5 octobre 2023.

7. De nouveaux avis d'instances et services sont émis sur la demande en degré de recours.

8. Le 13 décembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours indiquent à la demanderesse de permis que leur rapport de synthèse proposant de refuser l'octroi du permis demandé a été transmis le même jour aux ministres compétents.

9. Par plis recommandés du 1er février 2024, le fonctionnaire technique compétent sur recours informe notamment la demanderesse de permis de l'absence de notification, dans le délai prescrit, de la décision des ministres compétents sur recours, en sorte que la décision adoptée en première instance administrative est confirmée.

*IV. Reprise d'instance*

10. Par un courrier déposé sur la plateforme électronique le 23 avril 2025, le conseil de la partie requérante a transmis au Conseil d'État une déclaration datée du 31 mars 2025, par laquelle la SRL Watt Else déclare reprendre l'instance mue par la partie requérante originaire, celle-ci lui ayant transféré l'ensemble des droits « relatifs au projet éolien de Malmedy, dont le bénéfice du permis qui serait octroyé au terme de la procédure administrative ».

Aux termes de l'article 58 du règlement général de procédure, « dans les autres cas où il y a lieu à reprise d'instance, celle-ci se fait par déclaration au greffe ».

En l'espèce, la requête en reprise d'instance a été introduite par la voie électronique avant la clôture des débats et elle n'est pas de nature à retarder la procédure. En qualité de nouvelle détentrice des droits relatifs au projet éolien pour lequel l'acte attaqué refuse l'octroi du permis unique sollicité, la requérante en reprise d'instance dispose d'un intérêt suffisant à poursuivre le recours en annulation.

11. Il y a lieu de faire droit à la demande de reprise d'instance formulée par la SRL Watt Else.

*V. Second moyen*

*V.1. Thèse de la partie requérante*

12. La requérante prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de motivation interne et formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, en particulier du devoir de minutie et de l'examen effectif de la demande, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

13. Elle résume le moyen de la manière suivante :

> « L'acte attaqué ne contient pas de hiérarchisation des motifs qui sous-tendent la décision de refus de permis. Ainsi, chacun de ses motifs doit être considéré comme également nécessaire et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.
>
> En l'espèce, certains motifs de l'acte attaqué sont inadéquats et dénués de pertinence, et entachent d'illégalité l'intégralité de l'acte attaqué ».

14. Dans les développements du moyen, elle fait grief à la partie adverse de justifier le refus de permis, en se fondant notamment sur les avis de la société anonyme de droit public Le circuit de Spa-Francorchamps, de la RTBF et du collège communal de Malmedy, qualifiés à tort de défavorables. Elle critique ensuite de nombreux motifs de l'acte attaqué qui traitent des questions suivantes :

- la qualité biologique des boisements feuillus ;
- l'impact cumulé sur le milan royal et la cigogne noire ;
- les chemins d'accès ;
- les incidences de l'exploitation du projet sur le circuit de Spa-Francorchamps ;
- l'avis de la RTBF quant à l'impact potentiel de l'éolienne n° 3 sur l'outil de diffusion radio et TV ;

- l'absence d'évaluation globale des incidences avec les autres parcs existants ;
- l'impact sur la santé ;
- l'impact sur le tourisme.

15. Notamment, en ce qui concerne l'impact cumulé du projet de parc éolien et des parcs déjà présents, sur le milan royal et la cigogne noire, elle reproche à l'autorité de faire sien l'avis défavorable du pôle Aménagement du territoire qui craint des impacts non négligeables induits par le projet, pouvant compromettre la présence de ces espèces malgré les mesures de compensation ou d'atténuation prévues.

Elle considère que les motifs de l'acte attaqué à cet égard sont erronés et inadéquats. Elle fait valoir que, si l'étude d'incidences sur l'environnement mentionne que l'impact des éoliennes en projet est respectivement « fort » à l'échelle locale et « faible » à l'échelle régionale pour le milan royal, et « fort » à l'échelle locale et « moyen » à l'échelle régionale pour la cigogne noire, son auteur indique cependant que, moyennant l'application de recommandations qu'il suggère, ces impacts ne seront plus que faibles voire « négligeables ». Elle observe que cette analyse est confirmée par le département de la Nature et des Forêts (DNF) qui, au demeurant, juge « disproportionnées » certaines recommandations de l'auteur de l'étude.

Elle conclut que l'acte attaqué est insuffisamment motivé, ses motifs ne permettant pas de comprendre pourquoi son auteur s'écarte des conclusions du chargé d'étude et du DNF.

16. À propos de l'évaluation globale des incidences avec les parcs existants, elle conteste qu'elle soit absente du dossier de demande de permis unique.

Elle épingle une contradiction dans l'acte attaqué sur ce point, puisque celui-ci affirme que « l'auteur de l'étude a analysé les effets du projet dans un périmètre restreint, dans un périmètre intermédiaire et plus global » et que cette étude est « complète », pour prétendre ensuite qu'il n'y a pas eu d'évaluation globale des incidences sur l'environnement avec les autres parcs éoliens existants.

Elle insiste sur le fait qu'au contraire, l'étude d'incidences analyse, de manière complète, les effets cumulatifs du projet litigieux et des autres parcs exploités, autorisés ou projetés, en ce qui concerne l'avifaune et la chiroptérofaune, les effets d'ombres mouvantes, les nuisances sonores et l'impact visuel du projet.

17. Elle critique le motif de refus faisant grief à l'étude d'incidences de ne pas appréhender suffisamment les impacts du projet sur la santé humaine, alors que

celles-ci ont été spécifiquement analysées en matière d'ombres mouvantes – préconisant l'installation d'un *shadow module* –, de risques d'accident, de champs électromagnétiques, d'infrasons et de basses séquences. Elle en infère que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate puisqu'elle ne contient aucun élément permettant de comprendre pourquoi l'analyse effectuée sur ces questions est considérée comme insuffisante.

18. Elle formule un reproche similaire à l'encontre du motif de l'acte attaqué qui pointe de prétendues insuffisances dans l'examen de l'impact du projet sur le tourisme. Elle rappelle les éléments de l'étude d'incidences y relatifs qui démontrent, à son estime, que son auteur a procédé à une analyse correcte du contexte touristique dans lequel le projet s'inscrit, et des incidences paysagères de celui-ci. À nouveau, elle considère que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi cet examen est insatisfaisant.

*V.2. Mémoire en réponse*

19. La partie adverse répond qu'il importe de ne pas confondre appréciation en légalité et en opportunité et qu'ainsi, le juge de la légalité doit s'en tenir à vérifier si l'acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles.

20. Quant à l'impact cumulé des parcs sur le milan royal et la cigogne noire, la partie adverse expose que l'étude d'incidences sur l'environnement met en évidence que le massif forestier où s'implante le projet présente des éléments d'intérêt biologique non négligeables, que son auteur recommande des mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation, et que l'avis du DNF se rallie aux conclusions concernant l'impact fort pour la cigogne noire mais ne partage pas celles relatives au milan royal. Elle rappelle l'avis défavorable du pôle Aménagement du territoire qui, quant au lieu d'implantation du projet jugé inopportun, est justifié par trois raisons. Elle indique que l'impact sur le milan royal et la cigogne noire n'en constitue qu'une de celles-ci.

Elle considère qu'à partir du moment où le pôle Aménagement du territoire précise uniquement qu'il s'agit d'espèces qui sont systématiquement impactées lors de l'implantation d'éoliennes, et que le DNF tempère l'impact sur le milan royal mais confirme l'impact notable sur la cigogne noire, ces deux avis ne peuvent pas être vus comme contradictoires, de sorte qu'il ne peut pas être considéré que l'acte attaqué s'écarte des conclusions de l'étude d'incidences et du DNF.

21. Concernant l'absence d'évaluation globale des incidences du projet et des parcs existants ainsi que les impacts sur la santé et le tourisme, elle se réfère à la

motivation de l'acte attaqué selon laquelle il s'agit d'incidences potentielles du projet soulignées lors de l'enquête publique et par les avis défavorables des collèges communaux de Stavelot et Malmedy, « qui ne semblent pas avoir été suffisamment appréhendées par la demande ».

Elle met en exergue le fait qu'à Malmedy et Stavelot, l'enquête publique a soulevé de très nombreuses réclamations, ce qui démontre une sensibilité, un manque d'adhésion, une inquiétude ou une opposition au projet de la part de nombreux citoyens. Elle considère que, même si la requérante a thématisé les impacts dans l'étude d'incidences, l'autorité délivrante a pu valablement considérer qu'ils n'ont pas été suffisamment appréhendés dans la demande de permis. Elle estime que l'analyse de la synthèse des réclamations déposées lors de l'enquête publique établit que l'étude incidences ne répond pas à toutes les observations.

Rappelant que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation qui ne peut être censuré qu'en cas d'erreur manifeste, elle conclut qu'en l'espèce, l'appréciation de l'autorité compétente ne peut être jugée incompréhensible pour tout observateur averti et qu'elle a pu raisonnablement refuser le permis unique en se fondant sur les différents avis défavorables et les oppositions résultant des enquêtes publiques.

*V.3. Mémoire en réplique*

22. La requérante souligne qu'un simple renvoi au résumé des réclamations, sans expliquer en quoi elles sont fondées, ne compense pas l'absence de motivation formelle dans l'acte attaqué.

*V.4. Examen*

23. 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 la cause. 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 intervenus 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. 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 s'écarter, le cas échéant, des avis émis notamment par les instances spécialisées.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et d'un requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

24. Par ailleurs, 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 à la justifier 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.

25. En l'espèce, en ce qui concerne l'impact cumulé du projet de parc éolien et des parcs déjà présents sur le milan royal et la cigogne noire, l'étude d'incidences sur l'environnement relève que de nombreux parcs exploités, autorisés ou en projet sont présents dans un périmètre de 20 kilomètres, les plus proches se situant à des distances respectives de 7,6 kilomètres et 2,1 kilomètres.

Son auteur mentionne notamment ce qui suit :

« 2.4.4 Évaluation des incidences cumulatives sur l'avifaune et la chiroptérofaune

Par effets cumulatifs sur l'environnement, on entend des "effets sur l'environnement causés par une action combinée des activités passées, présentes et futures". Alors que les impacts d'un projet seul pourraient être non notables, ceux conjugués de plusieurs projets pourraient l'être. L'évaluation des incidences

cumulatives dans le cadre du déploiement de l'énergie éolienne est tout à fait pertinente étant donné le nombre croissant de projets et l'augmentation attendue de la production d'électricité renouvelable. En outre, cette évaluation ne devait pas se limiter à considérer d'autres projets éoliens, mais également tous les types de plans ou de projets qui pourraient avoir un impact notable avec le projet étudié (Commission européenne 2020).

L'évaluation des incidences cumulatives est complexe et comporte de nombreuses incertitudes liées à la difficulté de déterminer leur caractère notable. Ces incertitudes sont relatives, entre autres, aux effets sur les populations animales (en particulier, chauves-souris et oiseaux), à l'étendue globale de la pression exercée par différentes activités et à l'utilisation future du paysage par les espaces en présence de nombreux projets différents. En outre, l'absence de données sur les effets (mortalité, déplacement, *etc.*) et sur les activités à prendre en compte complexifie encore l'évaluation (Commission européenne 2020).

[…]

Avifaune nicheuse

Précisons ici qu'en ce qui concerne l'effet cumulatif pour les oiseaux nicheurs, des études ont montré que l'effet d'effarouchement des éoliennes sur les oiseaux nicheurs se marque dans un rayon proche des éoliennes (500 m en moyenne) autour des éoliennes.

Parmi les espèces potentiellement impactées (impact minimum faible) en période de nidification, qu'elles soient nicheuses à proximité du projet ou observées uniquement en déplacement local, la majorité a un rayon d'action de moins de 500 m. Par contre, quelques-unes, à savoir les rapaces dont les milans noir et royal, ont un rayon d'action qui peut atteindre 5 km tandis que la cigogne noire a un rayon d'action qui peut atteindre 10 km. Dès lors, le périmètre d'étude choisi est de 20 km. La figure ci-après reprend les parcs exploités, autorisés et en projet dans ce périmètre d'étude.

[…]

Parmi les espèces potentiellement impactées par un risque de collision (buse variable, faucon crécerelle, ...), il est évalué que la distance minimale de 2,1 km par rapport aux autres parcs et projets est suffisante pour que les individus potentiellement impactés par le projet sous étude ne soient pas régulièrement exposés à un risque de collision et ainsi éviter un impact cumulatif. Plus particulièrement pour la cigogne noire dont le rayon d'action est nettement plus important, le risque de collision est relativement peu marqué et il est dès lors évalué qu'aucun impact cumulatif significatif n'est attendu.

Concernant une éventuelle perte d'habitat, les autres parcs et projets considérés sont majoritairement localisés au sein de zones boisées, tout comme le projet sous étude. Toutefois, comme le montre la figure ci-dessus, les zones boisées libres de tout parc éolien exploité, autorisé et en projet sont encore bien présentes et dès lors, il est évalué que des zones de substitution sont encore présentes et aucun impact cumulatif fort n'est attendu.

[…]

L'impact sur la faune volante du circuit de Spa-Francorchamps, de la N62c et de l'A27/E42 à proximité du projet est difficilement évaluable compte tenu de l'absence de données spécifiques ou facilement exploitables. Il est extrêmement probable que le circuit et les axes routiers causent une mortalité et/ou un effarouchement de la faune volante présente localement, l'effet du circuit étant vraisemblablement prépondérant en termes de dérangement/effarouchement des

oiseaux diurnes. Etant donné la proximité du projet du demandeur et du circuit, un éventuel impact cumulatif notable est attendu en termes d'effarouchement/perte d'habitat. Aucun impact cumulatif n'est attendu avec l'autoroute et la N62c ».

Le résumé non technique de l'étude d'incidences sur l'environnement précise ce qui suit :

« Aucun parc en exploitation n'est présent à moins de 5 km du projet ; par contre, un parc éolien autorisé et deux parcs en projet sont situés dans un rayon de 5 km autour du projet. Vu les distances séparant ces différents projets de celui du demandeur et le fait que les zones boisées libres de tout projet éolien sont encore largement dominantes, l'évaluation des incidences cumulatives a montré qu'aucun impact cumulatif notable pour l'avifaune n'est à prévoir. Par contre, un impact cumulatif pour les chauves-souris est à prévoir, même si celui-ci est minimisé par la mise en place de mesures d'atténuation ».

L'avis du DNF est notamment libellé de la manière suivante :

« Concernant les enjeux ornithologiques :

L'avifaune nicheuse à proximité du projet est principalement constituée d'espèces communes, liées aux plantations d'épicéas ou à des zones colonisées par une végétation pionnière. L'EIE conclut qu'aucune incidence notable sur les oiseaux nicheurs n'est attendue, sauf en ce qui concerne la cigogne noire et le milan royal. Afin de rendre l'impact du projet sur ces espèces non notable, des mesures d'atténuation et de compensation sont proposées (voir plus loin).

De même, les incidences du projet sur les oiseaux non nicheurs (hivernage, halte migratoire) et sur la migration sont également qualifiées de non notables.

Les conclusions concernant l'impact fort pour la cigogne noire nous semblent correctes puisque la cigogne a été observée à plusieurs reprises à proximité du projet et que des zones de nourrissage occasionnelles sont également présentes à proximité du projet. Afin de limiter le risque d'impact du projet sur l'espèce (surtout par effarouchement) et le rendre non significatif, des mesures d'atténuation et de compensation sont recommandées. Nous partageons l'avis que ces mesures sont à même d'atténuer suffisamment les impacts attendus. Nous reviendrons sur ces mesures par la suite.

II en va de même pour les conclusions relatives aux oiseaux non nicheurs.

Nous ne partageons cependant pas les conclusions sur l'impact fort sur le milan royal qui nous semble avoir été surévalué. Le milan royal est une espèce sensible aux éoliennes lorsqu'il effectue des vols de chasse. En effet, lorsqu'ils sont en chasse, les milans volent à une altitude comprise entre 40 et 80 mètres, ce qui correspond à la zone battue par les pales, et sont fortement concentrés sur la recherche de proies au sol (vol à tête baissée) plutôt que sur ce qu'ils ont en face d'eux et ne montrent pas de comportement d'évitement vis-à-vis des pales tournantes. Même si les milieux prairiaux aux alentours de la zone du projet sont relativement bien fréquentés par l'espèce, les zones d'implantation des éoliennes (au sein du massif boisé) ne constituent pas des habitats particulièrement favorables comme zone de chasse pour l'espèce (ce qui est confirmé par l'analyse du domaine vital du milan royal, effectuée dans le cadre de l'EIE) et le nid de milan le plus proche est situé à environ 1.820 m du site. Lorsque le Milan survole cette zone, son comportement de vol (à tête relevée) le rend bien moins vulnérable. Dès lors, les incidences du projet sur cette espèce devraient plutôt être considérées comme modérées, voire faibles. Dans le même ordre d'idées, les mesures d'atténuation proposées nous semblent

disproportionnées par rapport à l'impact réel à attendre. Nous sommes dès lors d'avis de ne pas considérer l'impact fort sur le milan royal et de ne pas exiger la mise en œuvre des mesures proposées, pour autant que les alentours immédiats des éoliennes soient rendus et maintenus peu attractifs comme zones de chasse pour le milan royal ».

Le pôle Aménagement du territoire considère quant à lui que le projet va induire des impacts non négligeables sur le milan royal et la cigogne noire, que ces deux espèces sont pratiquement systématiquement impactées lors de l'implantation d'éoliennes dans la région et que les impacts cumulés des parcs éoliens pourraient compromettre leur présence nonobstant les mesures de compensation ou d'atténuation préconisées.

26. Après avoir notamment reproduit l'avis du DNF, « favorable conditionnel pour les éoliennes WT1, WT2, WT3 et WT5 et défavorable pour la WT4, vu sa proximité par rapport à un boisement feuillu », l'acte attaqué contient les considérations suivantes, sous le titre « Environnement biologique » :

« Considérant que l'étude d'incidences considère que le massif forestier où sont projetées les éoliennes est de qualité biologique relativement faible, mais présente plusieurs éléments d'intérêt biologique non négligeable ; qu'avant atténuation /compensation, l'étude met en évidence :

- un impact notable sur la cigogne noire (effarouchement/perte d'habitat) et le milan royal (collision) ;
- […]

Considérant que l'auteur de l'étude recommande dès lors des mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation :

- les mesures d'atténuation en faveur du milan (rendre les zones d'accès et les sites d'implantation des éoliennes non attractifs, entre autres fauchage tardif et pâturage) ;
- les mesures de compensation en faveur de la cigogne noire (créer des zones attractives pour le nourrissage de l'espèce ;
- […]
- un suivi post-implantatoire de ces mesures ;
- il conditionne par ailleurs son avis favorable aux choix du module d'arrêt avec la programmation la plus conservatrice et du modèle d'éolienne le moins impactant pour les chauves-souris (et le milan royal) et en termes de déboisement ;

Considérant que le [DNF] est favorable conditionnel au projet à l'exception de l'éolienne WT4 située à environ 35 mètres d'un boisement de hêtres (planté en 1993) dès lors que l'implantation dans ou à moins de 100 mètres d'un boisement feuillu reste inenvisageable à cause de la grande qualité biologique de ces forêts ;

Considérant que le pôle Aménagement du territoire souligne également dans son avis défavorable le risque d'impacts cumulés des parcs éoliens dans la région sur le milan royal et la cigogne noire de nature à compromettre leur présence malgré les mesures de compensation/atténuations préconisées par l'auteur d'étude ».

Il ressort de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué rappelle la teneur de l'appréciation de l'auteur de l'étude d'incidences et des avis divergents du DNF et du pôle Aménagement du territoire, sans toutefois se rallier expressément à l'un

d'entre eux. Sous l'intitulé « Autres points », il vise ensuite « les autres motifs soulevés dans l'avis défavorable du pôle Aménagement du territoire » et les avis défavorables d'autres instances, sans lien avec l'environnement biologique du projet litigieux, pour conclure que « pour les motifs développés ci-avant, il est inutile d'examiner davantage le projet ; que ces motifs justifient le refus du permis unique sollicité », semblant ainsi se rallier à l'ensemble des avis défavorables émis au cours de l'instruction de la demande.

L'autorité décidante n'affirme toutefois pas que le risque d'impacts cumulés des parcs éoliens environnants sur les espèces considérées n'est pas exclu, au vu de l'étude d'incidences et des avis contradictoires du DNF et du pôle Aménagement du territoire. La motivation de la décision entreprise est ambigüe sur ce point. À supposer que sa position soit à interpréter comme un ralliement à l'avis défavorable émis par le pôle Aménagement du territoire en raison des impacts non négligeables induits, à l'estime de celui-ci, par le projet sur le milan royal et la cigogne noire, l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur s'écarte des conclusions plus nuancées, formulées par l'auteur de l'étude d'incidences et du DNF à ce sujet.

27. Par ailleurs, l'acte attaqué mentionne que le parc éolien projeté s'implante sur des parcelles appartenant à la commune de Malmedy et considère que le collège communal est « défavorable au projet en l'état ». Il relève ensuite ce qui suit :

> « Considérant que l'enquête publique et les avis défavorables des collèges communaux de Stavelot et de Malmedy soulignent des incidences potentielles qui ne semblent pas avoir été suffisamment appréhendées par la demande (impact sur le tourisme, santé, absence d'évaluation globale des incidences avec les autres parcs existants, impact sur le circuit, …) ».

L'avis du collège communal de Malmedy, reproduit dans l'acte attaqué et y qualifié de « défavorable », contient notamment les considérations suivantes :

> « Considérant [que,] pour une meilleure intégration paysagère, la sobriété doit être préconisée et l'ensemble des éoliennes (pales comprises) seront blanches sans arborer d'autres couleurs (p. ex. pas de bandes rouges)
> PREND connaissance des éléments repris ci-dessus et émet les remarques suivantes :
> 1. le collège signale les avancées entre le premier projet et le projet actuel : le fait de les positionner sur terrains publics plutôt que sur des terrains privés impose d'en réduire le nombre (de passer de 6 à 5 éoliennes)
> 2. la hauteur des éoliennes est limitée à 180 m alors que celles proposées sur des projets actuels atteignent 250 m (voir Ligneuville)
> 3. la mise à disposition de terrains publics a permis de s'éloigner des limites de villages (1.000 m minimum alors que la législation prévoit 750 m)
> 4. de même, la distance par rapport aux maisons isolées est de 710 m alors que la législation prévoit 400 m

5. intérêt de la mutualisation des recettes pour la collectivité et non au profit de propriétaires privés
6. intérêt de l'ouverture à la participation citoyenne via une coopérative citoyenne (25 %) locale
7. le site se situe dans une zone la moins visible de la commune : l'intervisibilité du site a été, notamment, étudiée dans le SDC et ce constat est repris dans l'analyse contextuelle réalisée par le bureau P.
8. le projet s'inscrit dans les objectifs de Pollec par rapport à la neutralité CO2
9. le collège communal n'est pas opposé à l'énergie éolienne mais, vu la situation de la commune de Malmedy dans une région à haut potentiel touristique, il est attentif et inquiet de la multiplication de dossiers sur les communes proches dont les impacts visuels seront visibles depuis la commune de Malmedy sans retombées pour celle-ci
10. le collège craint que, si aucun projet ne s'installe sur notre commune, la RW risque d'imposer des projets plus invasifs
11. indépendamment de ces considérations, le collège a pris bonne connaissance des 605 remarques, dont 51 positives et 554 réclamations ou oppositions
12. le collège constate une sensibilité, un manque d'adhésion, une inquiétude ou une opposition de la part de ces citoyens
13. le collège tient à sensibiliser les instances décisionnelles supérieures que nous sommes une commune à haut potentiel touristique, paysager et environnemental, et à ce titre, il émet des réserves quant au fait d'être soumis aux mêmes règles du cadre éolien que des communes ne présentant pas ces caractéristiques
14. le collège rappelle que la topographie de notre commune permet déjà de participer au mix énergétique en ayant sur son territoire des installations de production d'énergie hydro-électrique (centrale de Bévercé)
15. de plus, la commune a déjà dû supporter ces dernières années un impact visuel important en étant traversée par la ligne aérienne à HT de la Boucle de l'est (avec la présence de *step* 1 : 20 pylônes, *step* 2 : 10 pylônes)
16. par ailleurs, le collège rappelle que ce projet se situe à côté du circuit de Spa-Francorchamps, de l'autoroute et de l'école de maîtrise automobile qui génèrent déjà des nuisances sonores
17. le collège est aussi sensibilisé au fait que, entre le dépôt du projet et la date actuelle, un permis a été délivré pour 10 éoliennes de 200 m de haut à Hockay/Ster situé à 3 km du projet EE Malmedy et qui va fortement impacter le paysage et pour lequel le collège avait émis un avis négatif
18. le collège s'étonne que le projet propose des pales strillées blanc et rouge : cela ne fait que renforcer négativement l'impact visuel alors que dans les autres projets ces pales sont de couleur blanche uniforme moins impactante visuellement
Ce point est approuvé séance tenante (délais CoDT) ».

Il appert de ce qui précède que le collège communal ne qualifie pas son avis. La lecture de celui-ci ne permet pas de déterminer si la position de l'instance communale est en définitive favorable sous conditions ou défavorable au projet litigieux.

28. Concernant le reproche de la partie adverse ayant trait à l'absence, dans la demande de permis, d'une évaluation globale des incidences du projet avec les parcs existants, il ressort des avis des collèges communaux de Malmedy et de Stavelot qu'entre le dépôt du projet conçu par la requérante initiale et la date de leurs avis respectifs émis le 23 juin 2023, un permis unique a été délivré le 16 août 2022 à une autre société pour exploiter un parc de 10 éoliennes d'une hauteur de 200 mètres,

distant de 3 kilomètres du projet litigieux, à Hockay/Ster-Francorchamps. Aux termes de son avis, la commune de Stavelot s'est clairement opposée au projet en raison de sa proximité avec ce parc éolien nouvellement autorisé. Elle dénonce l'impact cumulé des deux parcs sur les riverains, tandis que la commune de Malmedy critique l'incidence que cet autre projet a déjà sur le paysage.

Cependant, les communes précitées ne dénoncent pas le caractère lacunaire du dossier de demande de permis quant à l'examen des incidences du projet cumulées avec celles du parc éolien depuis lors autorisé. Les 554 réclamations ou oppositions formulées lors des « enquêtes publiques », dont, sous ce titre, l'acte attaqué liste chacune des objections, ne dénoncent pas non plus l'existence de lacunes dans l'étude d'incidences sur l'environnement à cet égard. Il s'ensuit que l'appréciation selon laquelle les incidences potentielles du projet « ne semblent pas avoir été suffisamment appréhendées » par la demande ni, partant, dans l'étude d'incidences sur l'environnement, notamment en termes d'évaluation globale de celles-ci et des autres parcs existants, émane de l'autorité décidante elle-même.

Or, la lecture de l'étude d'incidences permet de constater que son auteur procède à l'analyse des incidences cumulatives du projet avec d'autres parcs éoliens en ce qui concerne l'avifaune et la chiroptérofaune, les effets d'ombres mouvantes, les incidences sonores, les pertes de production générées par le projet sur les éoliennes voisines – et notamment sur le parc de 10 éoliennes susvisé –. En tant que l'acte attaqué dénonce une « absence » d'évaluation globale des incidences du projet litigieux avec les autres parcs existants, ses motifs ne permettent pas de comprendre en quoi le dossier de demande est déficient à cet égard.

29. Quant à l'impact du parc éolien en projet sur la santé, que la partie adverse estime n'avoir pas été suffisamment appréhendé dans la demande, il ressort de l'acte attaqué que plusieurs réclamations déposées lors de l'enquête publique et la commune de Stavelot ont fait état d'un risque d'atteinte à la santé, dû notamment à l'effet stroboscopique des éoliennes et à la pollution sonore ou lumineuse supplémentaire qu'elles induisent. Toutefois, à nouveau, aucune incomplétude de la demande de permis ou de l'étude d'incidences n'a été dénoncée à cet égard. Au demeurant, celle-ci contient une analyse de l'impact du projet sur la santé des riverains. Notamment, elle recommande l'installation d'un *shadow module* visant à « respecter les limites imposées par [les] conditions sectorielles ».

L'auteur de l'étude d'incidences considère par ailleurs que « les incidences du champ magnétique généré par le raccordement électrique du projet sur l'environnement ou la santé des riverains seront donc négligeables, voire nulles » et qu'« aucune preuve d'effets sur la santé des infrasons des éoliennes n'a été trouvée ».

La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi l'analyse de l'impact du projet sur la santé humaine, telle qu'effectuée par l'auteur de l'étude d'incidences, n'a pas « suffisamment » appréhendé la question dans la demande de permis.

30. Enfin, il résulte de l'acte attaqué que plusieurs réclamations introduites dans le cadre de l'enquête publique et la commune de Malmedy ont exprimé des craintes relatives aux incidences négatives potentielles du projet sur le tourisme.

L'étude d'incidences sur l'environnement identifie, à ce propos, le contexte touristique dans lequel s'inscrit le projet litigieux, vise des lieux touristiques et des hébergements touristiques à proximité desquels il s'implante et décrit les incidences d'un projet éolien sur le tourisme.

Sur ce dernier point, l'étude d'incidences précise ce qui suit, au regard du projet litigieux :

« Le tourisme de la région étant lié principalement au terroir et au patrimoine, l'impact du projet sur le tourisme local sera principalement de nature paysagère durant la phase d'exploitation. Ainsi, cet impact peut être en partie appréhendé au travers de l'étude des incidences du parc sur les vues vers et depuis les sites classés ou périmètres d'intérêt paysager. Celles-ci ont été traitées au chapitre 3 "Paysage et Patrimoine" et sont basées principalement sur l'analyse des simulations paysagères et des planches montrant les zones de visibilité du projet […].

L'attraction touristique la plus proche est le circuit de Spa-Francorchamps. Plusieurs recommandations ont été émises pour permettre [d']éviter des conflits d'activités et par conséquent de maintenir l'attrait touristique du circuit. Pour rappel, les impacts paysagers sont traités au chapitre 3 "Paysage et Patrimoine". Un photomontage a été réalisé à proximité du circuit […].

En ce qui concerne le patrimoine dans un rayon de 5 km autour du projet, il n'a pas été mis en évidence d'incidences notables du projet. En effet, ils sont tous situés en zone de non-visibilité du projet, à l'exception d'un monument classé, à savoir la chapelle de la Résurrection à Malmedy. Cependant, cette chapelle ne sera pas affectée notablement par le projet étant donné la densité du bâti occultant largement la vue vers les éoliennes.

Au niveau des sentiers de promenade dans un rayon de 5 km autour du projet, aucun impact notable n'est attendu.

Au sein du chapitre 3 "Paysage et Patrimoine", les infrastructures d'accueil ont été associées aux lieux de vie. En effet, elles sont soit situées en zone d'habitat, soit reprises comme habitation isolée. Dès lors, plusieurs photomontages ont été réalisés à proximité d'hébergement touristique pour permettre de caractériser les impacts visuels des éoliennes depuis ceux-ci. […]

De manière générale, il est considéré que le parc n'est pas susceptible d'interférer avec les autres activités touristiques de la région (festivités liées au folklore local, artisanat, musées, *etc.*).

Ainsi, compte tenu des éléments qui précèdent, il ne peut être établi que les impacts paysagers seuls puissent compromettre l'intérêt touristique de la zone ».

À nouveau, ni les réclamations déposées lors de l'enquête publique ni l'avis de la commune de Malmedy ne soutiennent que le dossier de demande est lacunaire sur la question de l'incidence éventuelle du parc éolien projeté sur l'activité touristique développée dans la région, et la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi, selon son auteur, la demanderesse de permis n'a pas « suffisamment appréhendé » cette problématique.

31. Il résulte de ce qui précède que les griefs ci-avant examinés qui critiquent divers motifs de l'acte attaqué sont fondés. En l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun des motifs de celui-ci, l'illégalité des motifs analysés ci-avant suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

Le second moyen est fondé dans la mesure qui précède. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le premier moyen ni les autres griefs du second moyen.

En conséquence, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suggérée dans le cadre du premier moyen, dès lors qu'elle n'est pas nécessaire à la solution du litige.

*VI. Indemnité de procédure*

32. La partie requérante 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 demande de reprise d'instance introduite par la SRL Watt Else est accueillie.

**Article 2.**

Est annulée la décision du 13 septembre 2023 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer à la partie requérante un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de 5 éoliennes d'une puissance nominale maximale de 4,8 MW et d'une cabine de tête, confirmée par

l'effet de l'article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dans un établissement situé Vieille voie de Liège, à Malmedy.

**Article 3**.

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

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 septembre 2025, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

| | |
|---|---|
| Colette Debroux, | président de chambre, |
| Lionel Renders, | conseiller d'État, |
| Laure Demez, | conseiller d'État, |
| Simon Pochet, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Colette Debroux