

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.495 du 13 octobre 2025

A. 241.827/XIII-10.349

En cause : **la commune de Vaux-sur-Sûre**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Caroline MARCHAL et
Louis VANSNICK, avocats,
chaussée de Tubize 481
1420 Braine-l'Alleud,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme LUMINUS,
ayant élu domicile chez
M^e Annabelle VANHUFFEL, avocat,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mai 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 19 septembre 2023 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué octroient à la société anonyme (SA) Luminus un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de deux éoliennes, d'une cabine de tête et de leurs équipements annexes, dans un établissement sis rue du Fortin à Vaux-sur-Sûre.

II. Procédure

Par une requête introduite le 4 juillet 2024 par la voie électronique, la SA Luminus a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 13 mai 2024 de la Présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'Auditeur général adjoint, a décidé que la requête devait être enrôlée mais qu'elle ne pouvait pas être traitée comme visant une affaire relevant d'un intérêt public supérieur, au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 juillet 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2025.

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

M^e Lancelot Jacob, *loco* M^{es} Caroline Marchal et Louis Vansnick, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Gentsy George, *loco* M^e Annabelle Vanhuffel, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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

1. Le 11 avril 2023, la SA Luminus introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de trois éoliennes d'une puissance maximale de 3,6 MW, d'une cabine de tête et de leurs équipements annexes, dans un établissement situé rue du Fortin à Vaux-sur-Sûre et cadastré, 4^{ème} division, section A, n^{os} 1093D, 1093C, 1080E, 1162C, 1175C, 1162D et 1173B.

Ces parcelles figurent en zone agricole au plan de secteur.

2. Le 2 mai 2023, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception de la demande qu'ils estiment complète et recevable.

3. Une enquête publique est organisée du 25 mai au 23 juin 2023 sur le territoire des communes de Fauvillers, Bastogne et Vaux-sur-Sûre. Plusieurs réclamations sont introduites.

4. Différents services, autorités et instances remettent des avis au cours de l'instruction de la demande. Ainsi en est-il notamment :

- du collège communal de Vaux-sur-Sûre qui, le 6 juillet 2023, donne un avis défavorable ;
- du parc naturel Haute-Sûre forêt d'Anlier qui, le 8 juin 2023, émet un avis défavorable.

5. Le 19 septembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué décident, d'une part, d'autoriser la construction et l'exploitation des éoliennes E2 et E3, d'une cabine de tête et de leurs équipements annexes et, d'autre part, de refuser l'éolienne E1.

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Respectivement les 27 septembre et 6 octobre 2023, les parties intervenante et requérante introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

7. Le 17 octobre 2023, l'administration régionale accuse réception des recours.

8. Le 20 décembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents en degré de recours prorogent le délai d'instruction de 30 jours.

9. Le 23 janvier 2024, ils adressent aux ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'octroyer le permis unique pour les trois éoliennes sollicitées.

10. Le 4 mars 2024, le fonctionnaire technique compétent en degré de recours informe la demanderesse de permis de l'absence de décision ministérielle prise dans le délai imparti et, en conséquence, de la confirmation de la décision de première instance.

IV. Intervention

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

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, du principe constitutionnel de *standstill*, ainsi que des articles D.I.1, D.II.36 et R.II.36 du Code du développement territorial (CoDT).

Elle résume son moyen en ces termes :

« La Partie requérante constate au niveau des autorisations relatives à l'implantation d'éoliennes en zone agricole une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement qui n'est pas justifiée. En effet, sous le [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)], l'implantation d'une ou de plusieurs éoliennes en zone agricole au plan de secteur n'était possible que dans le strict respect des conditions du mécanisme dérogatoire prévu à l'article 127, § 3, dudit code alors que l'article D.II.36 du CoDT prévoit l'implantation d'éoliennes en zone agricole, qui n'est donc plus dérogatoire.

Il résulte que l'acte attaqué, qui se base sur l'article D.II.36 du CoDT qui lui-même viole l'article 23 de la Constitution et le principe de *standstill*, est illégal. Une question préjudicielle ayant précisément été posée à ce propos à la Cour constitutionnelle par Votre Conseil à la suite d'un arrêt du 13 septembre 2023, il y a lieu de sursoir à statuer en attendant l'arrêt de la Cour ».

V.2. Examen

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

« § 1^{er}. La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture

sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

Les permis portant sur des parcs éoliens sont expressément visés à l'article D.IV.22, alinéas 1^{er}, 7°, k), et 2, du CoDT, en tant que « constructions ou équipements

destinés aux activités à finalité d'intérêt général », en sorte qu'ils peuvent être octroyés en dérogation au plan de secteur.

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

3. Par l'arrêt n° 111/2024 du 24 octobre 2024, la Cour constitutionnelle a jugé que l'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT ne violait pas l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution au terme du raisonnement suivant (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.111) :

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

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

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

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

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

B.9. Au demeurant, la délivrance des permis pour l'implantation d'éoliennes reste encadrée par d'autres dispositions légales et réglementaires, dont le livre I^{er} du Code wallon de l'environnement, le décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 "relatif au permis d'environnement" ou la loi du 12 juillet 1973 "sur la conservation de la nature" et les conditions sectorielles. L'ensemble de ces dispositions n'ont pas été modifiées lors de la réforme critiquée et elles restent applicables.

B.10. Le recul du degré de protection du droit à un environnement sain opéré par l'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT, à le supposer établi, n'est pas significatif.

B.11. En outre, il ressort des discussions en commission de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Transports que l'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT s'inscrit dans une volonté d'atteindre un objectif de production d'énergie renouvelable (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/338, p. 28), lequel s'inscrit dans le cadre de l'objectif de politique générale de développement durable que l'État fédéral, les communautés et les régions, aux termes de l'article 7*bis* de la Constitution, doivent poursuivre dans l'exercice de leurs compétences respectives.

L'implantation d'éoliennes sur le territoire de la Région wallonne participe donc à la réalisation d'un objectif de développement durable qui concourt à la protection de l'environnement.

B.12. La disposition en cause est compatible avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution ».

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

VI. Deuxième moyen, en ses deux premiers griefs

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles D.I.1 et D.IV.53 du CoDT, de l'article D.1 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'article 97, alinéa 3, 2°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de l'article 37 de l'arrêté du 25 février 2021 du Gouvernement wallon « portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol », du cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, approuvé le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013 par le Gouvernement wallon, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, et de l'effet utile des mesures de publicité, de l'insuffisance dans les motifs et du défaut de motivation, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle résume son moyen en ces termes :

« Alors que de nombreuses remarques et objections pertinentes ont été émises dans les réclamations des riverains – que le collège communal de Vaux-sur-Sûre a fait siennes – ainsi que dans les avis d'autorités et d'instances spécialisées à propos de divers points, dont notamment de la multiplication extrême des projets éoliens sur la commune de Vaux-sur-Sûre ou aux alentours du projet litigieux, de l'impact paysager et visuel du projet litigieux, du non-respect du décret du 6 février 2014 relative à la voirie communale, des impacts négatifs sur l'avifaune et les chiroptères et de la problématique du saucissonnage des projets de la SA Luminus, aucune réponse n'y est consacrée dans l'acte attaqué.

La commune de Vaux-sur-Sûre est dans l'impossibilité de comprendre ce qui a permis à la partie adverse d'autoriser la construction et l'exploitation de deux éoliennes malgré les nombreuses objections émises. En réalité, les objections émises démontrent à suffisance que la partie adverse ne pouvait tout simplement pas délivrer l'acte attaqué ».

Dans le développement de son moyen, elle rappelle la teneur des réclamations émises au cours de l'enquête publique et reproduit les termes de son avis défavorable du 6 juillet 2023, ainsi que ceux de l'avis défavorable du parc naturel Haute-Sûre forêt d'Anlier donné le 8 juin 2023. Elle soutient que cinq problématiques ne trouvent pas de réponse adéquate dans l'acte attaqué.

La première concerne la multiplication des projets éoliens sur son territoire ou à proximité.

La deuxième critique reproche à l'autorité délivrante de ne pas avoir répondu aux nombreuses critiques formulées au cours de l'instruction de la demande quant à l'impact paysager et visuel du projet.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

C. La requête en intervention

La partie intervenante relève que l'ensemble des avis émis au cours de l'instruction de la demande de permis sont reproduits dans l'acte attaqué, en particulier celui du collège communal de la partie requérante et celui du parc naturel Haute-Sûre forêt d'Anlier.

Quant à l'absence de réponse à la multiplication des projets éoliens sur le territoire de la partie requérante, elle estime que ce grief ne relève pas du champ d'application de l'acte attaqué. À son estime, il n'appartient pas à une autorité saisie

d'une demande de permis unique de mener une réflexion d'ensemble et une étude globale du développement territorial de l'éolien à l'échelle d'une ou plusieurs communes. Elle ajoute que la partie requérante reste en défaut d'identifier la disposition légale qui imposerait à l'auteur de l'acte attaqué de mener une réflexion d'ensemble à l'occasion du traitement de la demande qui lui est soumise. Elle indique qu'il appartient tout au plus à l'autorité délivrante de prendre en considération les effets cumulatifs potentiels du projet avec les parcs éoliens proches. Jurisprudence à l'appui, elle soutient qu'il ressort de l'article D.I.1 du CoDT que l'autorité dispose d'une large marge d'appréciation pour rencontrer les objectifs de développement territorial en tenant compte des besoins actuels et futurs.

Quant à l'absence de réponse aux critiques formulées au cours de l'instruction de la demande de permis quant à l'impact paysager et visuel du projet, elle reproduit plusieurs passages de l'acte attaqué dont elle déduit, à l'issue d'une lecture qui se veut globale, que l'autorité a estimé que le projet pouvait être autorisé nonobstant ce type d'incidences.

D. Le mémoire en réplique

Au sujet de l'impact paysager et visuel du projet, la partie requérante reproche en particulier à l'autorité délivrante de ne pas indiquer en quoi les nuisances dénoncées sont acceptables.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

Au sujet de la multiplication des projets éoliens sur son territoire ou à proximité, elle fait valoir que sa critique ne concerne pas l'absence d'une vision globale ou générale sur l'ensemble du territoire régional mais uniquement sur son propre territoire et celui des communes voisines.

VI.2. Examen

1. 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 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

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

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

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité délivrante et des parties quant à l'admissibilité d'un projet éolien. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

2. S'agissant du grief reprochant l'absence de réponse à la multiplication des projets éoliens sur son territoire ou à proximité évoqué au cours de l'instruction de la demande de permis, l'autorité délivrante n'était pas tenue d'y réserver une suite spécifique autre que celle qui consiste à procéder à un examen minutieux des circonstances de l'espèce, étant entendu que celles-ci requièrent de prendre en considération, notamment en termes de nuisances paysagères, les parcs éoliens existants ou déjà autorisés. Celles-ci font l'objet d'un grief spécifique à l'examen duquel il est renvoyé.

Pour le surplus, la critique du parc naturel Haute-Sûre forêt d'Anlier déplorant l'absence, dans le chef de l'autorité régionale, d'une vision globale concernant la planification des parcs éoliens dépasse le cadre de la demande dont l'auteur de la décision attaquée était saisi, de sorte que celui-ci n'était pas non plus tenu d'y répondre. Il en va d'autant plus ainsi que la question de l'absence alléguée d'une telle vision relève avant tout de l'opportunité de l'action administrative, sur laquelle il n'appartient pas, en principe, au Conseil d'État de se prononcer.

Il s'ensuit que le premier grief n'est pas fondé.

3.1 S'agissant du grief reprochant l'absence de réponse adéquate aux nuisances paysagères et visuelles alléguées au cours de l'instruction de la demande, il y a lieu de relever que l'avis défavorable de la partie requérante est reproduit *in extenso* dans l'acte attaqué. Cet avis, donné le 6 juillet 2023, met notamment en avant une « saturation visuelle » matérialisée par la présence de 87 éoliennes dans un rayon de 15,5 km autour du projet, ce nombre atteignant 204 mâts dans un rayon de 20,9 km.

Cet avis comporte encore les passages suivants :

« Attendu que le projet vient s'ajouter aux parcs existants et aux trop nombreux projets à implanter sur le territoire de la commune de Vaux-sur-Sûre ou des communes voisines ;
Attendu que le projet n'est pas admissible parce qu'il participe, dans sa mesure, à accroître significativement le déséquilibre entre les différents besoins propres au développement du territoire communal ;
Attendu que la commune de Vaux-sur-Sûre accueille déjà un grand nombre d'éoliennes qui poursuivent à suffisance les besoins environnementaux et énergétiques de la Région wallonne ;
Attendu qu'en vertu du principe général de droit de proportionnalité, le projet n'a pas sa place sur le territoire de la commune de Vaux-sur-Sûre qui est déjà saturé ;
[...]

Considérant, en l'espèce, compte tenu des caractéristiques locales, de la saturation de la zone et du fait qu'une charte paysagère spécifique existe, il y a lieu de refuser purement et simplement le projet ; Que les zones où des éoliennes sont déjà présentes en nombre ne peuvent plus être considérées comme favorables à l'installation de nouvelles éoliennes ».

3.2 L'avis défavorable émis, le 8 juin 2023, par le parc naturel Haute-Sûre forêt d'Anlier est également reproduit dans l'acte attaqué. Il comporte notamment les passages suivants :

« Considérant que le projet vise l'implantation et l'exploitation de trois éoliennes, nombre inférieur à 5 qui est recommandé dans le cadre de référence éolien ; que celles-ci sont implantées sur le territoire de la commune de Vaux-sur-Sûre, à proximité des villages de Clochimont, Assenois, Villeroux et Sibret ;
Considérant que le projet s'implante entre deux parcs éoliens en activité distants de moins de 4 km ;
Considérant que 4 villages seront impactés par un effet d'encerclement, pas seulement théorique comme le décrit l'étude d'incidence mais bien réel pour les habitants de Senonchamps, Chenogne, Sibret et Villeroux ;
Considérant que la covisibilité depuis différents points de vue et notamment le point de vue ADESA 46 entre parcs existants et projets en cours explose réellement, que cette perspective est inacceptable pour les habitants et trop impactant pour le paysage typique du Haut plateau de l'Ardenne centrale qui offre de longues vues horizontales ».

3.3 Sur la problématique soulevée au cours de l'instruction de la demande, l'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant que le projet s'implante sur le territoire de la commune de Vaux-sur-Sûre, en bordure de l'autoroute A26, entre les entités de Sibret, Clochimont et Assenois ; que le projet est situé en zone agricole au plan de secteur ;
[...]

Considérant que la distance séparant les éoliennes de la zone d'habitat à caractère rural la plus proche (éolienne E3 - village de Clochimont) est de 606 m ; que l'habitation isolée la plus proche du projet est distante de 569 m de l'éolienne E1 ; que ces distances respectent les prescriptions du cadre de référence éolien (zone d'habitat = 4 fois la hauteur des éoliennes / habitations isolées : min. 400 mètres) ;
[...]

Considérant que le projet se situe sur le territoire paysager du haut plateau de l'Ardenne centrale caractérisé par un relief calme, faiblement ondulé, creusé par le lit des rivières, couvert d'herbage et planté de forêts, sur des roches quartzitiques et schisteuses couvertes de dépôts argileux et sableux ; que le site est un environnement agricole (dominé par des cultures et des pâturages) et un environnement forestier (dominé par la plantation de conifères qui arrêtent le regard) ne présentant pas de risque karstique, hors site de captages ou de prévention de captage, hors zone inondable ;

Considérant que le paysage concerné est aussi caractérisé par des lignes de force anthropiques très marquées, à savoir 2 lignes électriques (succession de pylônes) et l'autoroute E25 en courbe et en tranchée au niveau du présent parc éolien ;

Considérant que le bâti des environs se regroupe essentiellement en petits noyaux villageois ; qu'il est peu dense, de gabarit modeste et ressort peu en vue paysagère ;
Considérant que le projet ne se situe pas dans un site classé ni en relation visuelle avec un monument classé ; qu'il existe toutefois 2 biens classés dans un rayon de 5 km autour du projet (Chapelle de Villeroux et son cimetière ; ancien cimetière de Sibret) ; que ces sites étant localisés au cœur des villages, la covisibilité entre les sites classés et le parc éolien projeté est nulle ;

Considérant que les biens classés exceptionnels les plus proches du présent champ éolien se trouvent à Bastogne (Porte de Trêve ; Mardasson) et se situent à plus de 6 km ; que la localisation de la Porte de Trêve en centre-ville, entourée de constructions, exclut toute covisibilité avec les éoliennes ; que les éoliennes seront perceptibles depuis le sommet du Mardasson, mais de manière peu significative compte tenu de la distance à plus de 7,5 km ;

Considérant que l'objet de la demande ne se situe pas dans un périmètre d'intérêt paysager ADESA et/ou tel que défini en surimpression au plan de secteur, mais que plusieurs de ces périmètres sont présents dans un rayon de 5 km autour des éoliennes projetées, ainsi que des lignes et points de vue ADESA ;

Considérant que les recommandations du Cadre de référence de 2013 visent la réalisation de parcs de minimum 5 éoliennes ; que le projet ne respecte pas le Cadre de référence sur ce point ; que ce parc éolien doit dès lors être envisagé dans le souci de limiter le mitage de l'espace, en privilégiant la proximité d'une infrastructure structurante et sans réduire le potentiel global de la zone ;

Considérant que sur le plan paysager, le présent parc éolien s'inscrit visuellement entre les champs éoliens déjà existants le long de l'autoroute à hauteur de Villeroux (6 éoliennes) et de l'aire de Remichampagne (4 éoliennes en phase d'exploitation et une cinquième autorisée dans leur alignement) ;

Considérant que les interdistances minimales entre parcs éoliens définies par le cadre de référence (4 à 6 km) peuvent être inférieures si les éoliennes sont implantées le long des autoroutes et en extension d'un parc existant, ce qui est le cas pour la présente demande ;

Considérant que l'alignement des 3 éoliennes projetées est disposé parallèlement à 2 lignes électriques aériennes existantes, dont la plus proche se situe à une distance de l'ordre de 180 m à l'Est des éoliennes et induit un effet de fermeture visuelle longitudinale orientant le regard vers la suite du parcours autoroutier ; qu'en cela, le parc éolien structure le paysage en accentuant les lignes de forces anthropiques déjà présentes dans ce paysage ;

Considérant que l'auteur de l'étude d'incidences estime que le parc éolien projeté sera principalement perçu selon l'axe Sud-Ouest – Nord-Est et vers le Nord-Ouest pour les entités situées à moins de 8 km du projet, ainsi qu'aux alentours proches

(moins de 2 km du projet) ; qu'il sera également visible ponctuellement au Sud-Est, sur les plateaux à une dizaine de km ; que les éoliennes seront :

- visibles de manière importante à partir de Sibret, Villeroux, Assenois, Salvacourt, Clochimont, Hompré, Grandru, Remichampagne, et de l'autoroute E25 ;
- visibles de manière significative à partir de Vaux-les-Rosières, Nives, Cobreville, Hollange, Marvie, Bastogne, Savy, Poisson-Moulin et Jodenville ;
- perceptibles à partir de Flamierge, Vaux-sur-Sûre, Gérumont, Champs, Fays, Michamps, Arloncourt, Mageret, Neffe, Witry, Juserte, Ebly, site du Mardasson, plusieurs villages luxembourgeois sur les contreforts de la vallée de la Haute-Sûre (entre 10 et 20 km) ;

Considérant par conséquent que le projet est visible depuis la plupart des villages environnants, selon la position de l'observateur et tenant compte des écrans naturels ou bâtis (reliefs, boisements, constructions, ...) ;

Considérant que la covisibilité des éoliennes projetées avec les parcs éoliens déjà existants est essentiellement perçue pour les entités et villages situés à moins de 4 km des parcs en question ».

3.4 La lecture de ces motifs ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité délivrante s'est écartée des observations précises formulées dans les avis précités. En effet, celle-ci prend appui sur l'étude d'incidences sur l'environnement pour se limiter à indiquer que les éoliennes seront « visibles de manière importante » au départ de huit localités et « visibles de manière significative » à partir de plus d'une dizaine d'entités. Ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué n'indique pas en quoi cet impact paysager est acceptable au regard des nuisances visuelles déjà subies par les habitants de ces localités en raison des nombreux parcs existants.

Par ailleurs, si l'autorité délivrante évoque le fait que plusieurs périmètres d'intérêt paysager (Adesa ou inscrits au plan de secteur) sont présents dans un rayon de 5 km autour des éoliennes et indique que le parc accentue les lignes de forces anthropiques déjà présentes dans le paysage, elle n'en déduit aucune incidence concrète pour apprécier l'opportunité du projet.

La conséquence finale tirée par l'auteur de l'acte attaqué, selon laquelle « le projet est visible depuis la plupart des villages environnants », n'établit pas davantage l'admissibilité de cet impact paysager.

Eu égard à la précision des avis défavorables mis en exergue par la partie requérante, l'autorité délivrante ne pouvait, sans violer son obligation de motivation formelle, se contenter de décrire l'impact visuel significatif du projet litigieux. Elle était tenue d'exposer pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle décidait de ne pas suivre ces objections étayées en autorisant un projet dont l'impact visuel et paysager est, selon sa propre appréciation, significatif.

À défaut d'examen mettant concrètement en balance ces inconvénients au regard de la situation existante, la seule mention de pylônes électriques et de

l'autoroute à proximité des deux mâts autorisés ne suffit pas à pallier cette insuffisance en matière de motivation formelle.

3.5 Il s'ensuit que le deuxième grief est fondé.

4. En conclusion, le deuxième grief du deuxième moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner plus avant les trois griefs restants ni les troisième et quatrième moyens.

VII. Indemnité de procédure

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 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Luminus est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du 19 septembre 2023 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué octroient à la SA Luminus un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de deux éoliennes, d'une cabine de tête et de leurs équipements annexes, dans un établissement sis rue du Fortin à Vaux-sur-Sûre.

Article 3.

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

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay