

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.894 du 19 novembre 2025

A. 238.012/XIII-9883

En cause : **la société à responsabilité limitée WE CHIMAY,**
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 Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 décembre 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 28 octobre 2022 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement confirment la décision du 28 juin 2022 des fonctionnaires technique et délégué lui refusant un permis unique ayant pour objet l'implantation et l'exploitation de trois éoliennes d'une puissance nominale maximale de 4,8 MW avec unité de stockage stationnaire, d'une cabine de tête et la pose de câbles électriques, sur un bien sis rue des Ficheries à Chimay (Virelles) et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

L'arrêt n° 256.422 du 3 mai 2023 a maintenu la confidentialité partielle de la pièce n° 10 du dossier de la partie requérante, rejeté la demande de suspension de l'acte attaqué, et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.422). Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 16 mai 2023 par la partie requérante.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 novembre 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Benoit Gors, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 256.422 du 3 mai 2023. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 33 et 105 de la Constitution, des articles 81 et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991

relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 47 à 55 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, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 janvier 2022 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, des principes de motivation interne et formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, en particulier le devoir de minutie et l'examen effectif de la demande, du principe général de l'unicité du pouvoir exécutif, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle synthétise ses griefs comme suit :

« Les recours administratifs en matière de permis uniques doivent être traités par le “Ministre qui a les permis uniques dans ses attributions” et selon une approche intégrée. Ce n'était pas le cas en l'espèce ».

La partie requérante expose qu'en vertu des articles 47 à 55 de l'arrêté du 4 juillet 2002 précité, le Gouvernement wallon a délégué au « ministre qui a les permis uniques dans ses attributions » la compétence des recours contre les décisions prises en première instance en matière de permis unique. Elle ajoute que, dans l'arrêté du 13 janvier 2022 précité, il n'existe pas de ministre disposant de cette attribution. Elle constate que, dans les faits, deux ministres traitent de ces recours, à savoir le ministre de l'Aménagement du territoire et la ministre de l'Environnement, et considère cette situation contraire à l'article 95 du décret du 11 mars 1999 et à l'arrêté du 4 juillet 2002 précités qui prévoient l'adoption d'une seule et même décision par une seule autorité. Se référant aux travaux parlementaires de ce décret, elle y voit également une violation du principe d'unicité du pouvoir exécutif.

Elle considère que l'acte attaqué s'apparente en réalité à l'adjonction de deux décisions opposées, ce qui ne se peut, et qu'il est illégal en ce qu'il est fondé sur des considérations de « l'autorité sur recours, pour la partie aménagement du territoire » et de « l'autorité sur recours pour la partie environnementale ». Selon elle, elle n'est pas en mesure de déterminer quelles sont les considérations qui ont justifié *in fine* la décision de l'autorité de recours. Elle ajoute ne pas comprendre l'analyse qui a été portée sur son projet et ce, alors même que l'innovation de celui-ci (comprenant une batterie de stockage) a été soulignée, sans que ce point soit pris en considération par l'autorité de recours dans le volet environnemental de sa décision.

Elle en infère une violation des pouvoirs attribués aux ministres précités et donc leur incompétence.

B. Le dernier mémoire

Se référant à l'arrêt n° 60/2017 du 18 mai 2017 de la Cour constitutionnelle, elle soutient que la demande de permis unique sur laquelle les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement doivent statuer conjointement, « constitue un ensemble allant au-delà d'un permis d'urbanisme et d'un permis d'environnement ». Elle en infère que la décision sur recours ne peut constituer l'adjonction de deux décisions distinctes prises par chacun des ministres dans le cadre de leurs compétences propres. Elle reproduit des extraits de l'acte attaqué desquels il ressort, selon elle, que le permis unique a été divisé en deux parties respectivement relatives à l'aménagement du territoire et l'environnement. Elle considère que cette manière de procéder divise artificiellement et *contra legem* l'autorité de recours. Elle ajoute que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les motifs déterminants qui ont permis aux deux ministres compétents conjointement de statuer sur le permis unique au-delà de la simple adjonction des positions divergentes exprimées sur ces aspects d'aménagement du territoire et environnementaux et, ce faisant, de faire primer l'un des aspects sur l'autre.

IV.2. Examen

1. La question de la compétence de l'autorité administrative doit être abordée en tenant compte du principe instauré par l'article 33 de la Constitution suivant lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent trouver à s'exercer de manière conforme au prescrit légal. Les compétences doivent être exercées par les organes désignés par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur. La délégation de pouvoir est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Dans la mesure où cette opération constitue une exception au principe de l'attribution des compétences, elle n'est admise qu'à certaines conditions et est de stricte interprétation.

2. Le permis unique est défini à l'article 1^{er}, 12°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement comme étant la « décision de l'autorité compétente relative à un projet mixte délivrée à l'issue de la procédure visée au chapitre XI du décret et qui tient lieu de permis d'environnement au sens des dispositions instituées par le décret et de permis d'urbanisme au sens de l'article D.IV.4 du CoDT ».

Le projet mixte est, quant à lui, défini à l'article 1^{er}, 11°, du même décret comme étant « le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert uniquement un permis d'environnement et un permis d'urbanisme ».

L'article 81, § 1^{er}, du décret précité mentionne que tout projet mixte fait l'objet d'une demande de permis unique et son article 95 organise un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre des décisions de première instance sur les demandes de permis unique.

L'article 54 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, alors applicable, est rédigé comme suit :

« Simultanément à l'envoi de la décision au requérant visé à l'article 95, § 7, du décret, le ministre ayant les permis uniques dans ses attributions envoie une copie de sa décision :

- 1° à l'autorité compétente pour délivrer le permis unique en première instance ;
- 2° à l'exploitant si celui-ci n'est pas le requérant ;
- 3° au fonctionnaire chargé de la surveillance ;
- 4° à la S.P.G.E. si la demande de permis unique concerne un système d'épuration individuelle au sens de l'article R.233 du livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau ».

3. Il résulte de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que le Gouvernement wallon exerce ses compétences de manière collégiale mais qu'il peut consentir des délégations à l'un de ses membres. Il s'ensuit que la circonstance qu'un décret habilite le Gouvernement à prendre des décisions n'a pas pour conséquence de le priver de la possibilité de déléguer ce pouvoir à l'un de ses membres.

L'article 19, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, alors applicable, dispose comme suit :

« Dans les compétences qui leur sont attribuées, les Ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires ».

Cette disposition, qui a un caractère général, doit s'interpréter en ce sens que les ministres ont, sauf les exceptions prévues par l'arrêté lui-même, délégation pour adopter les décisions administratives individuelles dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Cette norme réglementaire procure aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, la compétence *ratione personae* de statuer au nom du Gouvernement wallon, sur le recours administratif introduit par la demanderesse de permis unique, ces deux ministres étant compétents respectivement pour l'aménagement du territoire et l'environnement sur la base de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 janvier 2022 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, en vigueur au moment où la décision attaquée a été adoptée.

En conséquence, ces deux ministres sont compétents pour décider conjointement sur les recours introduits pour les permis uniques.

4. En l'espèce, la ministre Céline Tellier et le ministre Willy Borsus, ayant respectivement l'environnement et l'aménagement du territoire dans leurs attributions au moment de l'adoption de l'acte attaqué, étaient compétents pour statuer conjointement sur le recours administratif introduit par la partie requérante à l'encontre de la décision de refus de permis unique de première instance.

En ce que la partie requérante soutient que l'acte attaqué n'est qu'une addition des décisions distinctes adoptées par chacun de ces deux ministres, le moyen manque en fait dès lors qu'il ressort de la comparaison du rapport de synthèse avec l'acte attaqué qu'après avoir reproduit les avis des fonctionnaires délégué et technique compétents en degré de recours, les ministres exposent conjointement leur propre position comme suit :

« Considérant que l'autorité de recours, pour la partie aménagement du territoire, estime que d'un point de vue urbanistique le projet pourrait être accepté ;

Considérant que l'autorité de recours pour la partie environnementale se rallie à l'analyse du DNF ; que le projet pourrait avoir un impact majeur sur les oiseaux migrateurs, que les mesures proposées pour compenser l'effarouchement et la collision engendrées par les trois éoliennes en projet sur des oiseaux en migration active au sein d'un couloir de migration majeur en Wallonie sont insuffisantes et inadaptées ;

Considérant que le DNF estime que le refus d'accepter un système d'atténuation de type détection/réaction n'est pas une position de principe mais un principe de précaution légitime, compte tenu des impacts potentiels sur les espèces ; que l'autorité de recours se rallie à cette position ;

Considérant qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune mesure permettant de compenser de manière satisfaisante l'impact des éoliennes sur les oiseaux migrateurs ;

Considérant que, bien que l'autorité de recours salue et encourage les projets innovants alliant production et stockage d'électricité, elle ne peut, dans ce cas précis, délivrer le permis unique sollicité au vu des arguments environnementaux développés ci-dessus ;

Considérant qu'il convient donc de confirmer la décision querellée et de refuser le permis unique sollicité ».

Ainsi, il n'y a qu'une seule « autorité compétente », composée des deux ministres, lesquels se sont prononcés conjointement, d'abord, « pour la partie aménagement du territoire » (estimant le projet acceptable concernant ce volet) et, ensuite, « pour la partie environnementale » (estimant le projet inacceptable concernant ce volet) afin d'arriver à la conclusion globale du refus d'octroyer le permis unique sollicité. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la

motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître de divergences d'appréciation entre les deux ministres.

Les motifs précités de l'acte attaqué permettent à suffisance de comprendre ce qui a justifié la décision de l'autorité de recours, celle-ci se ralliant à la position du DNF pour refuser la demande de permis. Quant au côté novateur du projet, en ce qu'il prévoit une unité de stockage électrochimique, celui-ci a été pris en compte, mais il ressort de la motivation de l'acte attaqué que l'autorité a entendu faire prévaloir des considérations relatives à la conservation de la nature. Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen du second moyen.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 56 et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, 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 le devoir de minutie et l'examen effectif de la demande, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle synthétise ses griefs comme suit :

« L'acte attaqué, en ce qu'il refuse le projet du point de vue environnemental, est exclusivement fondé sur l'analyse du Département de la Nature et des Forêts (DNF). Or, cette analyse est critiquable, et a été critiquée par la partie requérante dans son recours administratif, sans que l'acte attaqué n'y réponde ».

Elle reproduit un extrait de la motivation de l'acte attaqué et reproche à l'autorité de ne pas avoir répondu aux arguments mis en exergue dans son recours administratif. Elle expose avoir réagi aux deux premiers avis du DNF en modifiant son projet (éloignement de l'éolienne n° 3 du milieu bocager et renforcement des mesures de compensation par la plantation de haies supplémentaires) et en apportant des précisions dans son recours administratif qui réfutent les critiques du DNF concernant la qualité de l'étude d'incidences sur l'environnement (EIE) et qui démontrent qu'il n'y avait ni contradiction ni lacunes. Elle reproduit des extraits de son recours administratif à propos des incidences sur les oiseaux migrateurs.

Elle estime que la motivation de l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre ce qui a poussé la partie adverse à se rallier à la position du DNF et à rejeter les explications développées à l'appui de son recours, de sorte qu'elle est lacunaire.

Elle se demande s'il faut considérer que la partie adverse se rallie à l'entièreté de l'avis du DNF ou seulement aux motifs de celui-ci évoqués dans l'acte attaqué. Elle soutient que seules les critiques du DNF sur la qualité de l'étude d'incidences – non reproduites dans l'acte attaqué – fondent l'entièreté de l'analyse de cette instance. Or, à son estime, ce n'est que sur la base d'une remise en cause des conclusions de cette étude relatives aux oiseaux migrateurs que le caractère suffisant des mesures d'atténuation et de compensation proposées a été mis en doute.

Elle considère que le DNF et le chargé d'étude bénéficient tous les deux d'une présomption d'objectivité, de sorte qu'au vu des objections dont la partie adverse était saisie dans le cadre du recours administratif, elle ne pouvait pas accorder son crédit au DNF sans justifier son choix. Elle s'autorise d'une circulaire ministérielle du 19 juillet 2022 pour en déduire qu'il revient au chargé d'étude de déterminer les mesures les plus adéquates en matière de protection des espèces. Elle estime qu'en tout état de cause, la motivation par référence à l'avis du DNF ne peut pas suffire, celui-ci n'étant pas lui-même suffisamment et adéquatement motivé. Elle ajoute que cet avis témoigne à l'évidence d'un parti pris subjectif à l'encontre de l'EIE. Elle relève que, bien que le chargé d'étude qualifie les incidences du projet de potentiellement fortes en raison de sa situation au niveau d'un axe de déplacement et d'un couloir de migration, il relève l'absence de crainte d'un effet d'effarouchement ou d'évitement concernant les flux migratoires ou les déplacements locaux des oiseaux migrateurs dès lors que de tels effets n'ont pas été constatés pour les éoliennes du parc existant de Chimay-Baileux et ne constituent donc pas un obstacle infranchissable.

Concernant les haltes migratoires, elle constate que le chargé d'étude retient une incidence potentielle sur l'accessibilité du site et, partant, recommande des mesures de compensation, par application du principe de précaution. Elle ajoute que ces mesures visent également les oiseaux nicheurs des plaines agricoles. Elle déduit de ce qui précède qu'il est erroné de considérer, comme l'affirme l'acte attaqué, qu'il n'existe aucune mesure permettant de compenser de manière satisfaisante l'impact des éoliennes sur les oiseaux migrateurs. À son estime, les mesures relatives aux haltes migratoires sont pertinentes et suffisantes. Elle estime qu'il est tout aussi inexact de considérer que les mesures proposées pour compenser l'effarouchement et la collision sont insuffisantes et inadaptées, rien ne permettant, selon elle, de conclure que ces

mesures ont pour seul objectif de compenser la modification de l'accès au site pour les haltes migratoires.

Quant au système d'atténuation proposé (arrêt des éoliennes lorsque les espèces cibles sont détectées dans la sphère à risque), elle rappelle que celui-ci n'est recommandé par le chargé d'étude que par application du principe de précaution. Elle constate que ce type de mesure est visé dans le document de la Commission européenne sur les aménagements éoliens et la législation de l'Union européenne relative à la conservation de la nature du 18 novembre 2020. Elle estime que ce système de détection-réaction permet d'éviter davantage de collisions par rapport au bridage classique, de sorte qu'il répond mieux au principe de précaution, et non l'inverse.

Elle reproduit des extraits de l'avis du DNF qui témoignent, selon elle, d'un parti pris. À cet égard, elle considère que cette instance ne peut pas sérieusement considérer que l'évaluation du système d'arrêt automatique relève d'argumentaires commerciaux. Elle rappelle le principe d'indépendance du chargé d'étude agréé. Elle ajoute que le DNF disposera de garanties relatives à l'arrêt des éoliennes en cas d'inefficacité (théorique) du système, vu l'exigence de rapportage annuel et la possibilité d'édicter des conditions d'exploitation particulières, dont des mesures de suivi. Elle en conclut que son avis est manifestement erroné, contradictoire et insuffisamment motivé, ce qui rejaillit sur l'acte attaqué. Elle ajoute que le fait que le DNF n'ait pas pris la mesure des meilleures techniques disponibles (MTD) pour assurer la protection des espèces et qu'il n'existe pas encore de protocole de suivi ne constitue pas un motif pertinent et admissible pour rejeter le système proposé. Elle y voit un refus de principe pour ce nouveau mécanisme et estime que le DNF se contente de rejeter chaque argument du chargé d'étude et de la partie requérante sans les étayer. Elle considère qu'en ne tenant pas compte des MTD proposées par la partie requérante, en termes de mesure d'atténuation, la partie adverse viole l'article 56 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Jurisprudence à l'appui, elle soutient qu'à défaut d'explications, les critiques formulées par le DNF ne peuvent être suivies, celui-ci s'étant opposé par principe au module novateur. Elle en conclut qu'en se ralliant purement et simplement à son avis, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et a fait reposer l'acte attaqué sur des motifs inexacts, inadéquats et insuffisants.

B. Le mémoire en réplique

Elle considère que les mesures de compensation prévues (6 hectares de couverts nourriciers et enherbés) n'ont pas pour but d'avoir un effet sur

l'effarouchement des oiseaux en migration active mais visent, d'une part, à compenser l'éventuel effet diffus du projet sur les populations nicheuses d'oiseaux des plaines agricoles et, d'autre part, à proposer des sites alternatifs favorables aux haltes migratoires.

Elle réplique que, concernant les flux migratoires et les déplacements locaux – qui sont distingués des haltes migratoires – le chargé d'étude n'a pas émis de recommandation, compte tenu de l'absence d'effet d'effarouchement ou d'évitement par rapport au parc existant, de sorte que les mesures de compensation proposées ne les concernent pas. Elle en déduit que le DNF démontre sa mécompréhension ou son absence d'examen du dossier, de sorte que la partie adverse a manifestement été induite en erreur.

Elle considère que rien ne permet de considérer que les espèces considérées se comporteront autrement avec les trois éoliennes projetées qu'avec le parc existant. Elle soutient que ni le DNF ni la partie adverse ne démontrent le contraire.

Elle estime que le *bathmonitoring* vise à éviter les collisions de chauves-souris avec les éoliennes et que le système d'arrêt automatique permet d'éviter les collisions des oiseaux et des chauves-souris. À cet égard, elle soutient que la partie adverse aurait pu et dû autoriser un module d'atténuation novateur, plus contraignant qu'à l'habitude, pour s'écarter de l'avis du DNF qui témoigne de parti pris et d'une position de principe. Elle reproche à l'autorité de ne pas avoir expliqué en quoi ce module novateur ne pouvait pas être accepté.

C. Le dernier mémoire

Sur le motif de refus de l'acte attaqué aux termes duquel le projet peut avoir un impact majeur sur les oiseaux migrateurs, en ce compris ceux en halte migratoire, renvoyant à une « note de clarification » du chargé d'étude dont elle reproduit un extrait, elle considère que la prémisse selon laquelle l'analyse relative aux impacts des éoliennes existantes – concluant à l'absence d'effet d'effarouchement ou d'évitement – est transposable aux éoliennes projetées, n'est pas erronée, aucune réponse adéquate et pertinente n'étant apportée sur ce point dans l'avis du DNF ou dans l'acte attaqué.

Sur le motif de refus pris de l'insuffisance et de l'inadaptation des mesures proposées pour compenser l'effarouchement et la collision engendrés par les trois éoliennes projetées sur les oiseaux migrateurs, en plus de rappeler que le chargé d'étude n'a pas observé d'effarouchement ni de déviation significative dans les

déplacements des oiseaux et que les éoliennes projetées ne modifieront pas cela sensiblement, elle estime que le passage en cause de la note de clarification est une simple formule de style visant à constater que le DNF s'oppose à ces mesures alors même que le chargé d'étude les estime adéquates. Elle insiste sur l'indépendance du chargé d'étude et sur le fait que le DNF ne fournit aucun élément technique permettant de remettre en cause les conclusions de l'étude d'incidences. Elle reproche à la partie adverse de ne pas justifier son choix entre ces deux positions opposées.

Sur le motif aux termes duquel le refus du DNF d'accepter un système d'atténuation de type détection-réaction n'est pas une position de principe mais une application du principe de précaution légitime, elle estime que ce système est la MTD en termes de mesures d'atténuation et reproche à la partie adverse de la « balayer » sans fournir d'éléments en réponse à ceux soulevés par le chargé d'étude. Elle considère que ne pas appliquer cette MTD, alors que cela a été le cas dans des affaires similaires, est discriminatoire. À son estime, une correcte application du principe de précaution implique une application de cette MTD surtout si, en réponse aux doutes émis par le DNF, celui-ci dispose de garanties relatives à l'arrêt des éoliennes en cas d'inefficacité du système.

V.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, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

L'autorité saisie d'un recours en réformation doit statuer à nouveau, en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas limitée par les griefs formulés dans le recours mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. L'autorité peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

En principe, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, le Conseil d'État ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité, sous la réserve d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. En l'espèce, l'étude d'incidences sur l'environnement (EIE) relative au projet initial de février 2021 concluait comme suit à propos des incidences sur l'avifaune en phase d'exploitation et, plus particulièrement, sur les oiseaux migrateurs ou en halte migratoire :

« En ce qui concerne les oiseaux migrateurs, les impacts sont qualifiés de forts. En effet, le projet est dans un couloir migratoire nord-est / sud-ouest lié probablement au relief de la Fagne-Famenne en bordure du talus ardennais. Il a été observé un flux migratoire important. Il a également été observé un fort passage d'oiseaux d'eau en déplacement local probablement entre les lacs de l'Eau d'heure, l'Étang de Virelles et la décharge d'Eteignières. Le site d'implantation constitue le dernier site ouvert entre les éoliennes existantes et la ville de Chimay. Il a été observé de très nombreuses espèces en halte migratoire, probablement dû au fait que la zone constitue la première "piste d'atterrissage" après la dépression boisée et bocagère de la Fagne ».

Elle recommandait la mise en place des mesures de compensation et d'atténuation suivantes :

« 19. Pour les oiseaux migrateurs et les oiseaux en halte migratoire, il est recommandé d'aménager 3 ha supplémentaires de couverts nourriciers et tournières enherbées (comme pour les nicheurs). Il est demandé de contractualiser ces 6 ha (3+3) en un seul tenant et en aval du parc afin que les oiseaux dans leur descente puissent s'y poser avant d'arriver sur le site d'implantation du projet.

20. Il est recommandé un suivi post-implantation annuel par le demandeur ou par un organisme indépendant afin de vérifier que les mesures de compensation sont suivies et correctement mises en œuvre par les agriculteurs et pour évaluer le succès des mesures proposées. De plus, un rapport de suivi de ces mesures sera également transmis au DNF et au DEMNA ».

Le premier avis du DNF du 29 avril 2021, émis en première instance à propos de ce projet initial, était défavorable, considérant que l'EIE était incomplète, confuse et que les mesures de compensation ou d'atténuation proposées n'étaient pas adaptées aux impacts du projet mis en évidence.

Le projet a ensuite été modifié et un complément d'EIE a été rédigé en décembre 2021.

Ce complément contenait, sous le point 2.4 « Évaluation des incidences en phase d'exploitation » sur le milieu biologique de la section IV relative à l'évaluation des incidences du projet, le titre « 2.4.1.2.4. Incidences sur les oiseaux en migration » libellé comme suit :

« Les éoliennes projetées se situent au niveau d'un axe de passage migratoire soutenu ainsi qu'au niveau d'une plaine agricole utilisée par l'avifaune pour les haltes migratoires.

Impact sur les espèces en migration active

Pour rappel, les espèces d'intérêt communautaire notées en migration active au niveau du site, mais toujours en effectif faible sont :

- L'Alouette lulu
- La Bécassine des marais
- Le Busard Saint-Martin
- Le Faucon émerillon
- La Grande Aigrette
- Le Milan royal
- Le Pipit rousseline
- Le Pluvier doré (avec notamment un groupe de 50 individus le 3 novembre 2020)
- Le Traquet motteux

Vu les effectifs observés, aucune incidence sur ces espèces en migration active n'est attendue.

En revanche, les flux migratoires au niveau du projet sont soutenus et suivent l'axe de migration connu nord-est/ sud-ouest de la Fagne-Famenne. Le site apparaît comme un site privilégié pour la migration et un couloir a été identifié lors des inventaires sur site. Aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé après la réalisation de nouveaux relevés migrateurs en 2021. Les éoliennes existantes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux, comme les relevés supplémentaires réalisés en 2021 permettent de constater.

En outre, des déplacements réguliers sont connus depuis les lacs de l'Eau d'Heure et l'étang de Virelles vers le sud en direction de la décharge d'Eteignières en France. Ces déplacements ont été observés dans le cadre des relevés et concernent principalement les oiseaux d'eau (laridés, hérons, anatidés, etc.). Ils empruntent la zone sous étude pour descendre vers le sud. Toutefois, les relevés supplémentaires réalisés en 2021 ont permis de constater que les Goélands bruns se déplaçaient de l'étang de Virelles vers le sud en passant au-dessus des éoliennes existantes de façon indifférente.

Au vu de la situation du projet éolien dans le couloir migratoire de la dépression Fagne-Famenne, les impacts attendus du projet sur la migration en générale ou pour les déplacements des espèces locales sont tout de même considérés comme forts. Des mesures d'atténuation et de compensation sont recommandées.

Impact sur les espèces en halte migratoire

Parmi les espèces notées sur place en période migratoire, plusieurs sont d'intérêt communautaire. Il s'agit :

- La Bécassine des marais

- La Bécassine sourde
- Le Busard Saint-Martin
- Le Faucon pèlerin
- La Grande Aigrette
- Le Tarier des prés
- Le Traquet motteux
- Le Pluvier doré

[...]

Par ailleurs, de manière générale dans le cadre du projet, la plaine agricole sur laquelle sont projetées les éoliennes du demandeur, semble très favorable aux haltes migratoires certainement en raison de la topographie de la région. En effet, le site constitue le premier plateau ouvert après la dépression boisée et bocagère de la Fagne. De plus, le site étant en légère pente vers le nord-est, il offre alors une belle “piste d’atterrissage” incitant fort probablement les oiseaux à s’y poser.

Près de 60 espèces avec plus de 10.800 individus ont été observés en halte au niveau de la plaine agricole lors des inventaires réalisés en période de migration postnuptiale de 2020. [...]

Le site d’étude apparaît comme étant une zone de halte très prisée et les éoliennes projetées par le demandeur sont susceptibles de modifier l’accessibilité du site, même si les relevés migrateurs supplémentaires réalisés en 2021 ont tendance à montrer que les oiseaux font halte entre les éoliennes du parc existant. Dès lors, le chargé d’étude estime que les impacts du projet éolien sont qualifiés de potentiellement forts pour l’ensemble de l’avifaune en halte migratoire au niveau de la zone. Des mesures de compensation sont dès lors recommandées afin de proposer des sites alternatifs favorables aux haltes, et ce, à proximité du projet dans la suite du couloir migratoire ».

Sous le titre « 2.4.1.4. Synthèse des incidences sur les oiseaux », ce complément concluait comme suit à propos des incidences sur l’avifaune en phase d’exploitation, en ce qui concerne plus particulièrement les oiseaux migrants et en halte migratoire :

- « En raison de la situation du projet éolien dans le couloir migratoire de la dépression Fagne-Famenne, sur une zone propice aux haltes migratoires et au niveau d’un axe de déplacement nord-sud pour les oiseaux locaux, les incidences du projet éolien sur l’avifaune concernée sont qualifiées de potentiellement fortes. Dès lors, des mesures de recommandation sont également établies par le chargé d’étude afin de compenser au mieux ces impacts ».

Sous le titre « 2.5. Recommandations », figure un sous-titre « 2.5.2. En phase d’exploitation » qui contient une section relative aux « Oiseaux migrants » rédigée comme suit :

- « Considérant :
 - Le fort passage migratoire nord-est / sud-ouest identifié au niveau de la plaine agricole (lié probablement au relief de la Fagne-Famenne en bordure du talus ardennais) ;
 - Le fort passage d’oiseaux d’eau en déplacements locaux dans une direction nord-sud probablement depuis les lacs de l’Eau d’Heure et l’étang de Virelles en direction de la décharge d’Eteignières ;
 - La présence de nombreuses espèces en halte migratoire : première “piste d’atterrissage” après la dépression boisée et bocagère de la Fagne. Il est alors

préconisé de mettre en œuvre des mesures de compensation visant à assurer un passage migratoire tout en favorisant les haltes migratoires.

Aménagements propices aux haltes migratoires

Considérant que les recommandations pour les oiseaux nicheurs visaient les mêmes mesures. Il est recommandé 3 hectares supplémentaires ($3 + 3 = 6$ ha) et de les contractualiser en un seul ensemble, lequel serait profitable aux oiseaux nicheurs et aux oiseaux migrants.

Il est ainsi recommandé l'aménagement de 6 ha de couverts nourriciers et tournières enherbées (de type COA1 et COA2) d'un seul tenant.

Il est recommandé un suivi post-implantatoire pour évaluer le succès de la mesure.

Mise en place d'un système d'arrêt des éoliennes

Par ailleurs, vu l'impact potentiel du projet sur la migration, il est recommandé de mettre en place un système d'arrêt des éoliennes en période de passage. Plusieurs techniques existent, ci-dessous, ces différentes techniques sont décrites.

En 2020, la Commission européenne a réalisé une mise à jour de ses orientations de 2011 concernant l'énergie éolienne et le réseau Natura 2000 (Commission européenne 2020). Ce document vise à fournir des orientations sur la meilleure manière de garantir que les aménagements éoliens soient compatibles avec les directives "Habitats" et "Oiseaux". Parmi les mesures d'atténuation ayant pour but de réduire au minimum les impacts négatifs des éoliennes en phase d'exploitation sur l'avifaune, le bridage peut se révéler efficace pour éviter ou limiter le risque de collision (Commission européenne 2020). Ce bridage peut être générique/statique (lors d'une période de l'année spécifique ou lors de conditions météorologiques particulières) ou dynamique via un système de "détection-réaction" qui émet une alarme sonore ou un signal lumineux pour effaroucher les oiseaux ou qui bride les éoliennes en temps réel (Corbeau & Besnard 2021). Dans le cas du projet de Chimay, le bridage générique/statique n'est pas recommandé étant donné la fluctuation de la migration d'une année à l'autre et d'un jour à l'autre. Il est difficile de prédire les conditions favorables du passage migratoire. Ce système est donc écarté dans le cas du présent projet.

Le fonctionnement des systèmes de détection-réaction s'organise autour de quatre étapes : [...] Ces étapes se traduisent elles-mêmes en quatre phases de fonctionnement communes aux différentes technologies (voir ci-dessous) de détection-réaction : [...].

D'après Corbeau & Besnard (2021), les systèmes automatisés (une approche basée sur des observateurs de terrain étant également possible) de détection-réaction peuvent être classés au sein quatre grandes familles technologiques : [...].

Dans le cadre du projet éolien de Chimay, le chargé d'étude a mis en évidence que le risque de collision de la Cigogne blanche, nicheuse à l'Étang de Virelles et ayant été observée en vol au-dessus du site d'implantation du projet, ne pouvait être totalement exclu. En ce qui concerne les oiseaux migrants, les impacts du projet sont potentiellement forts étant donné sa situation au niveau d'un couloir migratoire et le flux migratoire important observé. Un fort passage d'oiseaux d'eau en déplacement local a également été constaté. Rappelons tout de même que lors des relevés réalisés en 2020 et 2021, les ornithologues ont remarqué que la présence des éoliennes existantes ne semblait pas perturber le passage des oiseaux sur site.

Étant donné les enjeux liés à la présence d'un grand voilier (la Cigogne blanche) et au passage d'oiseaux migrants ou en déplacement local, afin de limiter les impacts en termes de risque de collision, il est judicieux de mettre en place des mesures d'atténuation. Le demandeur est tout à fait enclin à installer des dispositifs d'arrêt intelligent des machines dans la mesure où ces dispositifs permettent de garantir l'exploitation optimale du gisement venteux du site tout en combinant un

risque de collision négligeable. Dans l'état actuel des choses et sur base des éléments précédents, il est recommandé de mettre en place, lors de la mise en service du parc éolien, un système de détection-réaction basé sur les meilleures technologies disponibles et permettant de cibler, selon l'état des connaissances, les espèces identifiées comme étant sensibles à la collision dans l'étude. Le type de système retenu ici est le système de détection-réaction de la famille technologique optique 2D (...). Cette solution permettra d'identifier les espèces concernées dans un rayon proche du parc et ainsi de limiter les impacts identifiés dans l'étude.

Ce système fera l'objet d'un suivi durant, au minimum, la première année de mise en service du site. Un rapport intermédiaire sera produit après six mois suite au démarrage de l'exploitation. Ce suivi devra démontrer l'efficacité du système mis en place, selon un protocole qui sera validé par le DNF. Le choix précis du dispositif ainsi que le paramétrage et le protocole de suivi qui en découle sortent du cadre de la présente EIE qui n'est pas habilitée à opter pour l'une ou l'autre marque actuellement disponible sur le marché ».

En synthèse, en ce qui concerne les oiseaux migrateurs et en halte migratoire, il recommandait les mesures de compensation et d'atténuation suivantes :

« 20. Pour les oiseaux migrateurs et les oiseaux en halte migratoire, il est recommandé d'aménager 3 ha supplémentaires de couverts nourriciers et tournières enherbées (comme pour les nicheurs). Il est demandé de contractualiser ces 6 ha (3+3) en un seul tenant et en aval du parc afin que les oiseaux dans leur descente puissent s'y poser avant d'arriver sur le site d'implantation du projet.

21. Il est recommandé un suivi post-implantation annuel par le Demandeur ou par un organisme indépendant afin de vérifier que les mesures de compensation sont suivies et correctement mises en œuvre par les agriculteurs et pour évaluer le succès des mesures proposées. De plus, un rapport de suivi de ces mesures sera également transmis au DNF et au DEMNA.

22. Il est recommandé d'installer un système de détection-réaction de la famille technologique optique 2D sur les éoliennes (détection/arrêt intelligent des éoliennes). Cette solution permettra d'identifier les espèces concernées dans un rayon proche du parc et ainsi de limiter les impacts identifiés dans l'étude. Ce système fera l'objet d'un suivi durant, au minimum, la première année de mise en service du site. Un rapport intermédiaire sera produit après six mois suite au démarrage de l'exploitation. Ce suivi devra démontrer l'efficacité du système mis en place, selon un protocole qui sera validé par le DNF ».

Le deuxième avis du DNF du 22 mars 2022, émis en première instance à propos du projet modifié, est demeuré défavorable considérant que l'EIE et son complément avaient des manques et incohérences, soulevés par cette instance sur la première demande, qui persistaient dans leur « presque intégralité ». Cette instance a relevé que cette nouvelle EIE n'apportait aucun éclaircissement au sujet des « énormes » confusions en termes d'analyse de l'impact des éoliennes sur les oiseaux migrateurs ou sur les oiseaux en déplacement qu'elle avait relevées dans son premier avis. Elle a également précisé ce qui suit :

« [...] nous pouvons lire encore que le bureau considère que :

“ En raison de la situation du projet éolien dans le couloir migratoire de la dépression Fagne-Famenne, sur une zone propice aux haltes migratoires et au niveau d'un axe de déplacement nord-sud pour les oiseaux locaux, les

incidences du projet éolien sur l'avifaune concernée sont qualifiées de potentiellement fortes. Dès lors, des mesures de recommandation sont également établies par le Chargé d'étude afin de compenser au mieux ces impacts" (EIE – décembre 2021 – page 42).

Mais conclut malgré tout que :

“ En ce qui concerne les oiseaux migrateurs, aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé. Les éoliennes existantes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux, comme cela a été constaté par les relevés migrateurs de 2021" (EIE - décembre 2021 – page 43).

Oubliant de préciser que le parc existant ne se trouve pas à l'emplacement du parc projeté et que l'impact d'un parc sur les oiseaux migrateurs ne se mesure pas par rapport à l'aspect infranchissable de celui-ci. De plus, dans l'EIE initiale, le bureau d'étude indiquait que :

“ Il en ressort que les flux migratoires au niveau du projet sont soutenus et suivent l'axe de migration connu nord-est/sud-ouest de la Fagne-Famenne. Le site apparaît comme un site privilégié pour la migration et un couloir a été identifié lors des inventaires sur site. Aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé. Les éoliennes existantes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux. Néanmoins, l'ajout des trois éoliennes du demandeur pourrait venir 'réduire, voire fermer' complètement le couloir situé entre la ville de Chimay et les boisements du talus ardennais. Il en ressort que la 'fermeture' de la plaine pourrait entraîner des déplacements supplémentaires d'oiseaux migrateurs pour contourner l'obstacle" (EIE – février 2021 – pages 139-140).

[...]

Face à l'impact du parc en projet sur les oiseaux migrateurs, le bureau d'études préconisait dans son EIE initiale des mesures de compensation :

- “ Vu ce qui précède, les impacts attendus du projet sur la migration en générale ou pour les déplacements des espèces locales sont forts. Des mesures d'atténuation et de compensation sont recommandées" (EIE – février 2021 – page 140).
- “ Pour les oiseaux migrateurs et les oiseaux en halte migratoire, il est recommandé d'aménager 3 ha supplémentaires de couverts nourriciers et tournières enherbées (comme pour les nicheurs). Il est demandé de contractualiser ces 6 ha (3+3) en un seul tenant et en aval du parc afin que les oiseaux dans leur descente puissent s'y poser avant d'arriver sur le site d'implantation du projet" (EIE – février 2021 – page 150).

L'objectif pour le bureau d'études étant d'inciter les oiseaux à réaliser des haltes dans ces zones de mesures d'atténuation et de compensation avant d'atteindre le parc éolien, une telle mesure a été jugée totalement inappropriée. Malgré cela, la nouvelle EIE continue à promouvoir ces mesures comme mesures de compensation pour les oiseaux en halte migratoire :

- “ Considérant que les recommandations pour les oiseaux nicheurs visaient les mêmes mesures. Il est recommandé 3 hectares supplémentaires (3+ 3= 6 ha) et de les contractualiser en un seul ensemble, lequel serait profitable aux oiseaux nicheurs et aux oiseaux migrateurs. Il est ainsi recommandé l'aménagement de 6 ha de couverts nourriciers et tournières enherbées (de type COA1 et COA2) d'un seul tenant" (EIE – décembre 2021 – page 45).

Néanmoins une nouvelle mesure d'atténuation est proposée au travers d'un système d'arrêt automatique des éoliennes en période de migration. Concernant cette mesure, nous rappelons la position du SPW-ARNE de n'autoriser AUCUN de ces systèmes d'atténuation des impacts sans une validation préalable du système basé sur la réalisation d'une étude validée par le DNF. D'autre part, de tels dispositifs n'ont pour effet que de limiter le risque de collision. Ils n'agissent pas ou peu sur l'effarouchement et la perte d'habitat de halte migratoire ».

Dans son recours administratif, la partie requérante a critiqué cet avis du DNF notamment en ce qui concerne « les incidences sur la migration, les haltes migratoires et les déplacements locaux des oiseaux migrateurs », « les incidences cumulatives avec le parc voisin sur les oiseaux migrateurs » et « les mesures de compensation et le système d'arrêt automatique ».

En annexe à son recours administratif, figurait une « note de clarification suite au refus de permis unique » établie par le chargé d'étude. Cette note contenait notamment les extraits suivants :

« 2.2. Migration, halte migratoire et déplacements locaux

Considérant que, dans leur premier avis, le DNF avait également relevé d'énormes confusions en termes d'analyse de l'impact des éoliennes sur les oiseaux migrateurs ou sur les oiseaux en déplacement ; qu'aucun éclaircissement à ce sujet n'a été apporté dans l'EIE modifiée et le bureau considère que :

“En raison de la situation du projet éolien dans le couloir migratoire de la dépression Fagne-Famenne, sur une zone propice aux haltes migratoires et au niveau d'un axe de déplacement nord-sud pour les oiseaux locaux, les incidences du projet éolien sur l'avifaune concernée sont qualifiées de potentiellement fortes. Dès lors, des mesures de recommandation sont également établies par le Chargé d'étude afin de compenser au mieux ces impacts” (EIE — décembre 2021 – page 42)

Mais conclut malgré tout que :

“En ce qui concerne les oiseaux migrateurs, aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé. Les éoliennes existantes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux, comme cela a été constaté par les relevés migrateurs de 2021” (EIE — décembre 2021 – page 43).

Les deux paragraphes extraits par le DNF proviennent de la section du RNT du complément d'EIE “IV.2.3.1 Évaluation des incidences sur les oiseaux”. Cette section du RNT vise à condenser les informations fournies dans les sections “IV.2.4.1.2.4 Incidences sur les oiseaux en migration” et “2.4.1.4 Synthèse des incidences sur les oiseaux” du complément corollaire d'étude d'incidences sur l'environnement.

Pour comprendre les nuances du présent point, il est important de rappeler les différents concepts qui sont abordés ici :

- Les migrations : elles consistent en des déplacements réguliers et saisonniers des oiseaux dits “migrateurs”. Ces déplacements sont le plus souvent liés à une nécessité de certaines espèces à devoir se déplacer pour combler un manque de nourriture lié à une saison défavorable ;
- Les haltes migratoires : elles ont lieu durant la migration. Elles consistent en des arrêts durant lesquels les oiseaux en migration vont se reposer et/ou se nourrir avant de reprendre leur migration ;
- Les déplacements locaux : ils consistent en des déplacements réguliers et journaliers et concernent principalement les oiseaux d'eau qui vont

généralement se déplacer entre des lieux de nourrissage (décharges, villes, *etc.*) et des dortoirs (grand plan d'eau, *etc.*).

Le chargé d'étude ayant jugé important de bien faire la distinction entre ces trois concepts qui ne seront pas influencés de la même manière par l'apparition des trois éoliennes du demandeur, la section "IV.2.2.5.1.4 Avifaune migratrice" du complément d'EIE a été séparée en sous-sections permettant de bien comprendre l'impact qu'aura le projet sur ces différent(e)s déplacements/haltes.

En ce qui concerne les flux relatifs à la migration, les relevés réalisés en 2020 et en 2021 [...] ont permis au complément d'EIE d'émettre les conclusions suivantes :

“ les flux migratoires au niveau du projet sont soutenus et suivent l'axe de migration connu nord-est / sud-ouest de la Fagne-Famenne. Le site apparaît comme un site privilégié pour la migration et un couloir a été identifié lors des inventaires sur site. Aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé après la réalisation de nouveaux relevés migrateurs en 2021. Les éoliennes existantes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux, comme les relevés supplémentaires réalisés en 2021 permettent de constater” (Complément d'EIE, p. 141 – Section IV.2.4.1.2.4).

En ce qui concerne les déplacements journaliers locaux, ces mêmes relevés ont permis de conclure :

“ En outre, des déplacements réguliers sont connus depuis les lacs de l'Eau d'Heure et l'étang de Virelles vers le sud en direction de la décharge d'Eteignières en France. Ces déplacements ont été observés dans le cadre des relevés et concernent principalement les oiseaux d'eau (laridés, hérons, anatidés, *etc.*). Ils empruntent la zone sous étude pour descendre vers le sud. Toutefois, les relevés supplémentaires réalisés en 2021 ont permis de constater que les Goélands bruns se déplaçaient de l'étang de Virelles vers le sud en passant au-dessus des éoliennes existantes de façon indifférente” (Complément d'EIE, p. 141 – Section IV.2.4.1.2.4).

Il a dès lors été conclu qu'aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé et que les éoliennes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux. Cette conclusion figure dans le second paragraphe extrait par le DNF dans le RNT du complément d'EIE (EIE – décembre 2021 – page 43).

En ce qui concerne les haltes migratoires, ces mêmes relevés ont permis de conclure :

“ Le site d'étude apparaît comme étant une zone de halte très prisée et les éoliennes projetées par le Demandeur sont susceptibles de modifier l'accessibilité du site, même si les relevés migrateurs supplémentaires réalisés en 2021 ont tendance à montrer que les oiseaux font halte entre les éoliennes du parc existant” (Complément d'EIE, p. 143 – Section IV.2.4.1.2.4)

En outre, même si aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé – et pourrait donc ne pas non plus être observé au niveau du site du demandeur si les éoliennes étaient érigées – le chargé d'étude ne nie pas que le projet se positionne effectivement au niveau de l'axe de migration nord-est / sud-ouest de la Fagne-Famenne et que les impacts du projet sur la migration active, la halte migratoire ou pour les déplacements des espèces locales sont potentiellement forts, comme souligné par le premier paragraphe extrait par le DNF dans le RNT du complément d'EIE (EIE – décembre 2021 – page 42).

À la suite de ce constat, le chargé d'étude estime que les différentes conclusions tirées par le complément d'EIE au sujet de la migration active, des haltes migratoires et des déplacements locaux ne se contredisent pas entre elles. Le Chargé d'étude ne nie pas que les enjeux liés à l'avifaune migratrice sont forts, comme expliqué plus haut.

En revanche, de la même manière que pour le point précédent, le Chargé d'étude admet que la lecture seule du RNT permet difficilement de bien faire la distinction entre ces différents concepts et que la condensation de l'information n'offre pas au lecteur toutes les informations permettant de comprendre le cheminement menant aux conclusions du complément d'EIE. Dès lors, le Chargé d'étude renvoie tout lecteur voulant émettre un avis sur le cheminement scientifique de l'étude à consulter le complément d'étude d'incidences dans son intégralité.

2.3. Impacts cumulatifs avec le parc voisin

2.3.1. Réduction/fermeture du couloir migratoire

Oubliant de préciser que le parc existant ne se trouve pas à l'emplacement du parc projeté et que l'impact d'un parc sur les oiseaux migrateurs ne se mesure pas par rapport à l'aspect infranchissable de celui-ci. De plus dans l'EIE initiale, le bureau d'étude indiquait que :

“Il en ressort que les flux migratoires au niveau du projet sont soutenus et suivent l'axe de migration connu nord-est/sud-ouest de la Fagne-Famenne. Le site apparaît comme un site privilégié pour la migration et un couloir a été identifié lors des inventaires sur site. Aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé. Les éoliennes existantes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux. Néanmoins, l'ajout des trois éoliennes du Demandeur pourrait venir 'réduire, voire fermer' complètement le couloir situé entre la ville de Chimay et les boisements du talus ardennais. Il en ressort que la 'fermeture' de la plaine pourrait entraîner des déplacements supplémentaires d'oiseaux migrateurs pour contourner l'obstacle” (EIE — février 2021 — pages 139-140).

Le paragraphe extrait par le DNF provient de la première étude d'incidences, section “IV.2.4.3 Evaluation des incidences cumulatives sur l'avifaune et la chiroptérofaune”, rédigée par le bureau d'étude [S.] en février 2021 dans le cadre de la première demande de permis. Pour rappel, à la suite de cette première demande de permis unique, l'administration a demandé que le projet soit revu et a demandé à l'exploitant de fournir des plans modificatifs ainsi qu'un complément corollaire d'étude des incidences sur l'environnement afin de rencontrer les différents motifs d'observation émis et, plus particulièrement, l'avis défavorable du Département de la Nature et des Forêts.

Le complément corollaire d'étude des incidences sur l'environnement a également été rédigé par [S.] et a apporté des conclusions supplémentaires provenant de trois nouveaux relevés migrateurs ayant été réalisés par deux observateurs simultanément au niveau de 2 postes fixes en 2021 ; le premier au sein du parc existant du Chimay-Baileux et le second au niveau du site du projet. Cette nouvelle récolte de données visait à vérifier, d'une part, si les oiseaux semblaient effarouchés par les éoliennes existantes et, d'autre part, si ces oiseaux contournaient le parc existant en empruntant la plaine où s'implantent les trois éoliennes projetées. La présentation et la conclusion de ces relevés sont retrouvées à la section “IV.2.2.5.1.4 Avifaune migratrice” du complément d'EIE. Il a été conclu : “il semblerait que les oiseaux migrateurs ne soient pas significativement effarouchés par la présence du parc éolien existant à l'est du projet ; les oiseaux semblaient suivre leur route migratoire sans dévier leur trajectoire à l'approche du projet. Les contrastes au niveau des résultats semblent plus être liés aux conditions de terrain différentes pour les deux points fixes. Le point fixe au niveau du site se trouve sur une zone plus ouverte avec des plus grandes étendues de labours tandis

que le parc éolien se trouve au niveau d'une zone agricole plus marquée par la présence de bosquets et cordons boisés".

Même si le parc existant ne se trouve pas à l'emplacement du parc projeté, les éoliennes du Demandeur s'implanteront tout de même juste à l'ouest du parc existant. Il semblait donc pertinent, selon le Chargé d'étude, d'étudier le potentiel effet d'effarouchement et/ou le potentiel effet barrière causé par les éoliennes existantes afin de prédire le comportement des oiseaux à l'approche du projet si ce dernier venait à voir le jour.

Compte-tenu du fait que ces relevés supplémentaires n'ont pas montré un effet d'effarouchement ou une déviation significative dans les déplacements des oiseaux, il a pu être estimé que l'ajout d'éolienne au niveau de cette plaine ne viendrait pas forcément "réduire, voire fermer" complètement le couloir, comme ce qui avait été hypothétisé dans la première étude d'incidences. Le Chargé d'étude estime dès lors que cette conclusion extraite de la première étude par le DNF n'est plus valable dans le cadre du complément d'EIE et que les nouvelles informations récoltées n'ont pas permis de confirmer cette hypothèse.

[...]

3. Les mesures de compensation

Considérant que face à l'impact du parc en projet sur les oiseaux migrateurs, le bureau d'études préconisait dans son EIE initiale des mesures de compensation :
"Vu ce qui précède, les impacts attendus du projet sur la migration en générale ou pour les déplacements des espèces locales sont forts. Des mesures d'atténuation et de compensation sont recommandées" (EIE – février 2021 – page 140)
"Pour les oiseaux migrateurs et les oiseaux en halte migratoire, il est recommandé d'aménager 3 ha supplémentaires de couverts nourriciers et tournières enherbées (comme pour les nicheurs). Il est demandé de contractualiser ces 6 ha (3+3) en un seul tenant et en aval du parc afin que les oiseaux dans leur descente puissent s'y poser avant d'arriver sur le site d'implantation du projet" (EIE – février 2021 – page 150)
Considérant que l'objectif pour le bureau d'études étant d'inciter les oiseaux à réaliser des haltes dans ces zones de mesures d'atténuation et de compensation avant d'atteindre le parc éolien ; qu'une telle mesure a été jugée totalement inappropriée ; que malgré cela, l'EIE modifiée continue à promouvoir ces mesures comme mesures de compensation pour les oiseaux en halte migratoire :
"Considérant que les recommandations pour les oiseaux nicheurs visaient les mêmes mesures. Il est recommandé 3 hectares supplémentaires (3 + 3 = 6 ha) et de les contractualiser en un seul ensemble, lequel serait profitable aux oiseaux nicheurs et aux oiseaux migrateurs. Il est ainsi recommandé l'aménagement de 6 ha découverts nourriciers et tournières enherbées (de type COA1 et COA2) d'un seul tenant" (EIE – décembre 2021 – page 45).

Le chargé d'étude a bien été mis au courant de l'avis du DNF concernant la pertinence des couverts nourriciers et des tournières enherbées (de type COA1 et COA2) pour compenser les impacts sur l'avifaune migratrice. Toutefois, lors des échanges que Demandeur a eu avec le DNF lors de la phase de rédaction du complément d'EIE, le DNF déclarait : "Rien ne peut vraiment compenser un impact sur les migrateurs et d'un point de vue de l'atténuation, les mesures qui étaient proposées ne permettent pas non plus de réduire cet impact. Les mesures compensatoires dans ce cas-ci sont donc impossibles à mettre en place (sauf pour les oiseaux de plaine qui, elles, devront être mises en place en cas d'octroi). Néanmoins, la solution pourrait plutôt venir de la technologie, mais c'est une solution assez coûteuse. Dans le cas présent, la solution envisageable serait une régulation sur base d'un système de détection par caméras d'oiseaux en temps réel ou mieux encore, par radar" (Mail du 22 septembre 2021 à destination du Demandeur).

En considérant cet avis, une nouvelle sous-section visant à proposer la mise en place d'un système d'arrêt des éoliennes a été rédigée dans le cadre du complément d'EIE par le Chargé d'étude. Il s'agit de la sous-section "Mise en place d'un système d'arrêt des éoliennes" de la section "IV.2.5.2 En phase d'exploitation" du complément d'EIE.

Cependant, à la suite de cette proposition, le DNF a émis l'avis suivant durant la phase d'instruction ayant conclu au refus de la demande de permis unique du présent projet : "Néanmoins une nouvelle mesure d'atténuation est proposée au travers d'un système d'arrêt automatique des éoliennes en période de migration. Concernant cette mesure, nous rappelons la position du SPW-ARNE de n'autoriser AUCUN de ces systèmes d'atténuation des impacts sans une validation préalable du système basé sur la réalisation d'une étude validée par le DNF. D'autre part, de tels dispositifs n'ont pour effet que de limiter le risque de collision. Ils n'agissent pas ou peu sur l'effarouchement et la perte d'habitat de halte migratoire".

Or, en ce qui concerne l'effarouchement, le chargé d'étude rappelle que les relevés migrateurs supplémentaires réalisés en 2021 ont montré qu'aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé et que les éoliennes ne semblent pas représenter un obstacle infranchissable pour les oiseaux. Cette conclusion figure dans le second paragraphe extrait par le DNF dans le RNT du complément d'EIE (voir partie 2.2 de la présente note).

En ce qui concerne la perte d'habitat de halte migratoire, ce même complément d'EIE concluait qu'aucune espèce d'oiseaux d'intérêt communautaire observée en halte migratoire au niveau du site (Bécassine des marais, Bécassine sourde, Busard Saint-Martin, Faucon pèlerin, Grande Aigrette, Tarier des prés, Traquet motteux, Pluvier doré) n'était impactée par le projet, et également que : "Le site d'étude apparaît comme étant une zone de halte très prisée et les éoliennes projetées par le demandeur viendraient modifier l'accès à ce site, probablement privilégié par les espèces des milieux agricoles du fait des milieux ouverts disponibles en son sein, même si les relevés migrateurs de 2021 ont montré que ces espèces effectuaient également des haltes entre les éoliennes existantes. Dès lors, le chargé d'étude estime que les impacts du projet éolien sont qualifiés de potentiellement forts pour l'ensemble de l'avifaune en halte migratoire au niveau de la zone. Des mesures de compensation sont dès lors recommandées afin de proposer des sites alternatifs favorables aux haltes, et ce, à proximité du projet dans la suite du couloir migratoire".

Cette fréquentation de la plaine du projet par les oiseaux des plaines agricoles en halte migratoire a conduit le Chargé d'étude à proposer l'installation de nouvelles mesures de compensation en milieu agricole dans la plaine de Salles qui se trouve également dans le couloir migratoire de la dépression Fagne-Famenne.

Dès lors, le chargé d'étude ne souhaite pas contredire le DNF concernant la suffisance ou l'insuffisance des mesures pour compenser les potentiels impacts du projet sur les haltes migratoires, en sachant que les mesures d'atténuation sont rejetées par cette instance. Cependant, le chargé d'étude estime que ces mesures de compensation en milieu agricole ne sont pas "totalement inappropriées" compte tenu du milieu au sein duquel s'implantent les éoliennes et des espèces d'oiseaux en halte migratoire fréquentant le site du projet ».

Le troisième avis du DNF du 16 septembre 2022, émis en degré de recours et reproduit dans l'acte attaqué, était défavorable notamment pour les motifs suivants :

« Le complément d'étude ne tenant pas forcément compte des remarques précédentes émises par le DNF dans ses avis préalables. Le requérant se perd dans des

justifications infondées et remet en question la qualité de l'expertise du DNF et leur capacité à interpréter correctement les éléments qui leur sont fournis dans les études d'incidences. Après relecture des points querellés n° 1 à n° 17 du recours et des explications fournies par le requérant, le DNF considère les remarques qui ont été émises dans les avis préalables comme justifiées.

L'avis défavorable rendu sur le projet était également justifié par des mesures de compensation inadaptées (point querellé n°18 du recours) et la proposition d'installation d'un système d'atténuation de l'impact sur les oiseaux migrateurs considérés comme irrecevable (point querellé n°19 du recours). À ce sujet, nous tenons à apporter quelques précisions.

Concernant les mesures de compensation, le bureau d'études préconisait la mise en place de 3 ha de mesures compensatoires de type COA1 et COA2 :

“ Aménagements propices aux halte migratoires
Considérant que les recommandations pour les oiseaux nicheurs visaient les mêmes mesures. Il est recommandé 3 hectares supplémentaires ($3 + 3 = 6$ ha) et de les contractualiser en un seul ensemble, lequel serait profitable aux oiseaux nicheurs et aux oiseaux migrateurs. Il est ainsi recommandé l'aménagement de 6 ha de couverts nourriciers et fournières enherbées (de type GOA 1 et COA2) d'un seul tenant” (EIE – décembre 2021 – page 45).

L'objectif pour le bureau d'études étant d'inciter les oiseaux à réaliser des haltes dans ces zones de mesures d'atténuation et de compensation avant d'atteindre le parc éolien, une telle mesure avait été jugée totalement inappropriée dans un premier avis rendu. Malgré cela, le complément d'EIE a continué à promouvoir ces mesures comme mesures de compensation pour les oiseaux en halte migratoire. Dans le recours, le bureau d'études estime que ces mesures de compensation en milieu agricole ne sont pas “totalement inappropriées” compte tenu du milieu au sein duquel s'implantent les éoliennes et des espèces d'oiseaux en halte migratoire fréquentant le site du projet. Nous aimerions que le bureau d'études développe ses arguments et explique comment des mesures sur 3 ha, visant explicitement les oiseaux nicheurs et hivernants en plaines agricoles auront un effet de compensation sur l'effarouchement et la collision engendrée par 3 éoliennes sur des oiseaux en migration active au sein d'un couloir de migration majeur en Wallonie.

Concernant le système d'atténuation proposé, il est reproché au DNF de n'avoir aucune expérience avec ce type de système, ce qui de ce fait ne devrait pas conduire à le refuser. Plus encore, le DNF devrait l'accepter en tant que projet pilote, compte tenu de l'évaluation positive du chargé d'étude. Cette évaluation positive réalisée dans le complément d'EIE par le bureau d'études [S.] n'est basée que sur les argumentaires commerciaux des différents concepteurs. Le DNF et le DEMNA sont en contacts réguliers avec les développeurs de ces systèmes et savent exactement de quoi il est question. Le refus d'accepter un système d'atténuation de type détection/réaction n'est pas une position de principe mais un principe de précaution légitime, compte tenu des enjeux. Si ces systèmes semblent fonctionnels aux premiers abords, des tests d'efficacité et de capacité de détection et de réaction sont requis avant toute installation chez nous. La réalité de fonctionnement s'avère bien souvent différentes des prouesses technologiques exposées par les concepteurs. Procéder à un test pilote comme souhaité par l'auteur du recours n'est pas envisageable puisque le DNF n'a aucune garantie que les éoliennes seront stoppées en cas d'inefficacité du système. Ces tests doivent donc se faire préalablement à toute implantation afin d'apporter toutes les garanties d'efficacité, ce qui n'est pas le cas ici, d'autant plus qu'aucun système spécifique n'est proposé ».

À la suite immédiate de cet avis du DNF qu'il reproduit intégralement, l'acte attaqué contient la motivation suivante :

« Considérant que le fonctionnaire technique estime qu'à la lumière de l'avis défavorable du DNF, la décision querellée doit être CONFIRMÉE et le permis unique sollicité REFUSÉ ;

Considérant que l'autorité de recours, pour la partie aménagement du territoire, estime que d'un point de vue urbanistique le projet pourrait être accepté ;

Considérant que l'autorité de recours pour la partie environnementale se rallie à l'analyse du DNF ; que le projet pourrait avoir un impact majeur sur les oiseaux migrateurs, que les mesures proposées pour compenser l'effarouchement et la collision engendrées par les trois éoliennes en projet sur des oiseaux en migration active au sein d'un couloir de migration majeur en Wallonie sont insuffisantes et inadaptées ;

Considérant que le DNF estime que le refus d'accepter un système d'atténuation de type détection/réaction n'est pas une position de principe mais un principe de précaution légitime, compte tenu des impacts potentiels sur les espèces ; que l'autorité de recours se rallie à cette position ;

Considérant qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune mesure permettant de compenser de manière satisfaisante l'impact des éoliennes sur les oiseaux migrateurs ;

Considérant que, bien que l'autorité de recours salue et encourage les projets innovants alliant production et stockage d'électricité ; elle ne peut, dans ce cas précis, délivrer le permis unique sollicité au vu des arguments environnementaux développés ci-dessus ;

Considérant qu'il convient donc de confirmer la décision querellée et de refuser le permis unique sollicité ».

3. À la lecture de ce qui précède, il ressort de l'économie générale de l'acte attaqué que, pour refuser le permis unique sollicité, l'autorité s'est appuyée sur les avis défavorables du DNF – et singulièrement sur son troisième avis – en retenant trois motifs qui concernent les oiseaux migrateurs et ceux en halte migratoire :

- 1^{er} motif : la possibilité d'un impact majeur du projet sur les oiseaux migrateurs (en ce compris ceux en halte migratoire) ;
- 2^{ème} motif : l'insuffisance et l'inadaptation des mesures proposées pour compenser l'effarouchement et la collision engendrés par le projet sur ces oiseaux ;
- 3^{ème} motif : le refus d'accepter un système d'atténuation de type détection-réaction n'est pas une position de principe mais une application du principe de précaution légitime.

4.1. En ce qui concerne le motif pris du possible impact majeur du projet sur les oiseaux migrateurs et en halte migratoire, le chargé d'étude reconnaît que le projet est susceptible d'avoir des impacts « potentiellement forts » sur les oiseaux

migrateurs et ceux en halte migratoire, raison pour laquelle il recommande la mise en place de mesures de compensation et d'atténuation.

Dans sa « note de clarification », il confirme cet impact majeur comme suit :

« En outre, même si aucun effet d'effarouchement ou de comportement d'évitement par rapport aux éoliennes existantes n'a été clairement observé – et pourrait donc ne pas non plus être observé au niveau du site du demandeur si les éoliennes étaient érigées – le Chargé d'étude ne nie pas que le projet se positionne effectivement au niveau de l'axe de migration nord-est / sud-ouest de la Fagne-Famenne et que les impacts du projet sur la migration active, la halte migratoire ou pour les déplacements des espèces locales sont potentiellement forts, comme souligné par le premier paragraphe extrait par le DNF dans le RNT du complément d'EIE (EIE – décembre 2021 – page 42).

À la suite de ce constat, le Chargé d'étude estime que les différentes conclusions tirées par le complément d'étude d'incidences sur l'environnement au sujet de la migration active, des haltes migratoires et des déplacements locaux ne se contredisent pas entre elles. Le Chargé d'étude ne nie pas que les enjeux liés à l'avifaune migratrice sont forts, comme expliqué plus haut ».

En utilisant le conditionnel (« pourrait »), le chargé d'étude n'exclut pas tout effet d'effarouchement ou d'évitement par rapport aux éoliennes projetées. Il constate seulement qu'aucun effet de ce type n'a été observé pour les éoliennes existantes. Le DNF, suivi en cela par l'autorité, rencontre cette argumentation dans son avis quand il reproche au chargé d'étude d'« oubli[er] de préciser que le parc existant ne se trouve pas à l'emplacement du parc projeté et que l'impact d'un parc sur les oiseaux migrateurs ne se mesure pas à l'aspect infranchissable de celui-ci ».

La partie requérante part d'une prémisse erronée en considérant que l'analyse relative aux impacts des éoliennes existantes est transposable aux éoliennes projetées. En soutenant cela, elle tente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle d'une instance scientifiquement mieux armée qu'elle, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de celle-ci, non rapportée en l'espèce.

4.2. En ce qui concerne le motif pris de l'insuffisance et de l'inadaptation des mesures recommandées pour compenser l'effarouchement et la collision engendrés par les trois éoliennes en projet sur les oiseaux en migration active au sein d'un couloir de migration majeur en Wallonie, la partie requérante n'établit pas qu'il contient une erreur en fait ou résulte d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité. Celle-ci, se basant sur l'analyse du DNF, est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

Dans sa « note de clarification », le chargé d'étude admet que les mesures qu'il recommande ne sont pas « totalement inappropriées » et, partant, ne soutient pas qu'elles sont totalement appropriées. Il précise également ne pas vouloir contredire le DNF concernant la suffisance ou l'insuffisance des mesures compensatoires.

4.3. En ce qui concerne le motif pris du fait que le refus du DNF d'accepter un système d'atténuation de type détection-réaction est une application du principe de précaution légitime et non une position de principe, il est libellé comme suit :

« Considérant que le DNF estime que le refus d'accepter un système d'atténuation de type détection/réaction n'est pas une position de principe mais un principe de précaution légitime, compte tenu des impacts potentiels sur les espèces ; que l'autorité de recours se rallie à cette position ;

Considérant qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune mesure permettant de compenser de manière satisfaisante l'impact des éoliennes sur les oiseaux migrateurs ».

L'avis du DNF est motivé comme suit à cet égard :

« Concernant le système d'atténuation proposé, il est reproché au DNF de n'avoir aucune expérience avec ce type de système, ce qui de ce fait ne devrait pas conduire à le refuser. Plus encore, le DNF devrait l'accepter en tant que projet pilote, compte tenu de l'évaluation positive du chargé d'étude. Cette évaluation positive réalisée dans le complément d'EIE par le bureau d'études [S.] n'est basée que sur les argumentaires commerciaux des différents concepteurs. Le DNF et le DEMNA sont en contacts réguliers avec les développeurs de ces systèmes et savent exactement de quoi il est question. Le refus d'accepter un système d'atténuation de type détection/réaction n'est pas une position de principe mais un principe de précaution légitime, compte tenu des enjeux. Si ces systèmes semblent fonctionnels aux premiers abords, des tests d'efficacité et de capacité de détection et de réaction sont requis avant toute installation chez nous. La réalité de fonctionnement s'avère bien souvent différentes des prouesses technologiques exposées par les concepteurs. Procéder à un test pilote comme souhaité par l'auteur du recours n'est pas envisageable puisque le DNF n'a aucune garantie que les éoliennes seront stoppées en cas d'inefficacité du système. Ces tests doivent donc se faire préalablement à toute implantation afin d'apporter toutes les garanties d'efficacité, ce qui n'est pas le cas ici, d'autant plus qu'aucun système spécifique n'est proposé ».

Cette motivation, à laquelle l'autorité s'est ralliée, permet de comprendre les raisons pour lesquelles le DNF a rejeté ce système d'atténuation proposé par le chargé d'étude et passe outre les griefs formulés à cet égard par la partie requérante dans son recours administratif.

Lorsque des instances spécialisées sont 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. Partant, il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à l'appréciation du DNF, instance spécialisée, pour apprécier l'opportunité d'accepter ou de refuser la mesure d'atténuation proposée par le chargé d'étude. Il ne

peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste, laquelle n'est pas établie en l'espèce. 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.

Au surplus, la position du DNF ne témoigne pas d'un parti pris subjectif ou d'un manque d'objectivité. Il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que les données commerciales ne correspondent pas toujours à la réalité et qu'en raison du manque de retours d'expérience sur le terrain et de tests « grandeur nature », le principe de précaution conduit l'autorité à refuser, dans le cas d'espèce, le système de détection-réaction proposé. Ainsi, en refusant d'installer ce système comme projet-pilote, dans le cas d'espèce, l'autorité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Ce faisant, elle n'a pas violé l'article 56 du décret du 11 mars 1999 précité puisqu'à défaut de garantie d'efficacité, elle a pu considérer qu'il n'était pas établi que la solution proposée par le chargé d'étude était suffisamment fiable, de sorte qu'elle ne peut pas être qualifiée de meilleure technique disponible.

5. Il résulte de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué a suffisamment et adéquatement motivé sa position en exposant les raisons pour lesquelles il entendait s'approprier les motifs de l'avis du DNF. Il est resté dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

En soutenant le contraire et en sollicitant davantage, la partie requérante se substitue à l'appréciation de l'autorité et entend exiger de cette dernière qu'elle fournisse les motifs de ses motifs, ce qui ne se peut.

6. Lorsqu'un refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, 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. En outre, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision de refus intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement accessoire par rapport au motif déterminant.

En l'espèce, il ressort de l'économie générale de l'acte attaqué que les trois motifs de refus précités ont été déterminants et sont suffisants pour permettre à l'autorité de refuser la demande de permis.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Confidentialité

Dans son arrêt n° 256.422 du 3 mai 2022 rendu en référé, le Conseil d'État a décidé de la confidentialité partielle de la pièce n° 10 du dossier de la partie requérante. Aucun élément nouveau ne justifiant la nécessité de la divulgation de cette pièce dans sa version intégrale pour statuer sur le recours en annulation, la confidentialité de l'information caviardée est maintenue.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de base majorée. 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.

La confidentialité partielle de la pièce n° 10 du dossier de la partie requérante est maintenue.

Article 3.

Une indemnité de procédure 924 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 48 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 novembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Laure Demez,
Anne-Stéphanie Renson,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux