CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 265.217 du 17 décembre 2025

A. 233.143/XIII-9216

En cause : **la ville de Genappe**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Benoit HAVET et Guillaume DE SMET, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. la société anonyme RENNER ENERGIES BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,
2. la société coopérative POUR LES ÉNERGIES DU FUTUR,
3. l'association sans but lucratif VENT+,
ces deux dernières ayant élu domicile chez
M^es Guy BLOCK, Kris WAUTERS et
Thomas MERGNY, avocats,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 mars 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 15 janvier 2021 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la société anonyme (SA) Renner Energies Belgium un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de six éoliennes, l'aménagement de chemins d'accès, la

pose des câbles électriques et la construction d'une cabine de tête sur un bien situé entre la RN25, Route de Lillois et Trou du bois à Genappe.

II. Procédure

Par une requête introduite le 10 mai 2021 par la voie électronique, la SA Renner Energies Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 3 juin 2021.

Par une requête introduite le 26 août 2021, la société coopérative (SC) Pour Les Énergies du Futur (CLEF) et l'association sans but lucratif (ASBL) Vent+ ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 7 octobre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 octobre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 novembre 2025.

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

M^e^ Romain Vincent, *loco* M^es^ Benoît Havet et Guillaume De Smet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, M^es^ Guy Block et Théo De Roose, avocats, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, 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

1. Le 29 mai 2017, la SA Windvision Belgium, devenue SA Renner Energies Belgium, introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de six éoliennes d'une puissance individuelle comprise entre 2,2 et 3,4 MW sur le territoire des villes de Genappe et de Nivelles.

Le projet est situé en zone agricole au plan de secteur.

2. Le 7 décembre 2017, les fonctionnaires technique et délégué refusent d'octroyer le permis unique sollicité.

3. Le 27 décembre 2017, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

4. Le 1er mars 2018, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours adressent au ministre leur rapport de synthèse, à l'issue duquel ils proposent d'infirmer la décision de première instance et d'accorder le permis unique.

5. Le 3 avril 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivre, sous conditions, le permis unique sollicité ayant pour objet la construction et l'exploitation de six éoliennes (trois sur le territoire de la ville de Genappe et trois sur celui de la ville de Nivelles), l'aménagement de chemins d'accès, la pose des câbles électriques et la construction d'une cabine de tête sur un bien situé entre la RN25, route de Lillois et Trou du bois à Genappe.

L'arrêt n° 244.103 du 2 avril 2019 suspend l'exécution cet arrêté ministériel.

L'arrêt n° 247.503 du 7 mai 2020 l'annule.

6. Divers avis de services, commissions, instances et communes sont émis au cours de l'instruction du recours administratif.

7. Le 13 juillet 2020, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur décision de proroger de 30 jours le délai de remise du rapport de synthèse.

8. En juillet 2020, le demandeur dépose un complément d'étude d'incidences sur l'environnement daté du 6 juillet 2020.

Ce complément d'étude comprend principalement une présentation des nouveaux modèles envisagés, des précisions sur les aménagements temporaires en termes de voirie et sur l'analyse paysagère, ainsi qu'une actualisation de l'étude d'incidences sur l'environnement (EIE) sur divers points.

Seule la palette de choix des modèles d'éoliennes envisagés est modifiée par rapport à la demande de permis initiale. Le dépôt du complément d'étude n'emporte pas de modification du projet quant à l'implantation ou la dimension des six éoliennes projetées.

9. À la demande de l'administration régionale, des enquêtes publiques sont organisées du 17 août au 15 septembre 2020 sur le territoire des communes d'Ittre, de Lasne, de Braine-l'Alleud, de Genappe et de Nivelles. Elles donnent lieu à l'introduction d'un grand nombre de réclamations.

10. Le 16 décembre 2020, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'octroyer sous condition le permis sollicité.

11. Le 15 janvier 2021, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent, sous conditions, le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 5 novembre 2025, la bénéficiaire du permis adresse un courriel à l'autorité régionale dans lequel elle indique renoncer partiellement au permis unique du 15 janvier 2021, « en ce qu'il autorise l'aménagement de la voirie située sur la parcelle privée cadastrée commune de Nivelles, 4ème Division, Section C, n° 118c qui relie le chemin du Trou du bois et le chemin de la Croix Hayette ».

IV. Recevabilité de l'intervention de la SC CLEF

1. Suivant l'article 21*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. L'article 52, § 3, 4°, du

règlement général de procédure prévoit, quant à lui, que la requête en intervention contient un exposé de l'intérêt qu'a le demandeur en intervention à la solution de l'affaire.

Il résulte de ces deux dispositions que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel.

L'intérêt direct suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients ou avantages que la partie intervenante fait valoir.

2. La deuxième partie intervenante précise être liée au projet litigieux « car elle organise la participation citoyenne dans le développement et l'exploitation des projets de production d'énergie renouvelable […] et a été choisie par l'ASBL Vent+ pour concrétiser la prise de participation des citoyens dans le projet ».

Dans son dernier mémoire, elle affirme que son siège social est situé à Leuze-en-Hainaut, que « l'ASBL Vent+ est associée à la [SC] Clef qui finance et gère plusieurs projets éoliens du territoire couvert par Vent+ », que « c'est d'ailleurs déjà le cas pour la participation citoyenne dans un parc éolien existant à Nivelles [et que] ce n'est pas parce qu'une [SC] peut potentiellement prendre des actions à l'étranger qu'elle ne s'intéresserait pas à une zone où se situent les éoliennes ». Elle estime avoir un intérêt direct au recours dans la mesure où le Code du développement territorial (CoDT) impose l'implication ou la participation citoyennes pour les éoliennes en Région wallonne.

3. L'objet social de la SC CLEF est déterminé par l'article 3 de ses statuts, dont les points 3.1 et 3.2 se lisent comme suit :

« 3.1. La société a pour but principal de générer un impact sociétal positif pour l'Humain et l'Environnement. Elle a également pour but de procurer des avantages sociaux, environnementaux ou économiques à ses actionnaires ou à la collectivité dans laquelle elle exerce ses activités ou au territoire sur lequel elle exerce ses activités.

La société a aussi pour but la satisfaction des besoins et/ou le développement des activités économiques et/ou sociales de ses actionnaires ou bien de tiers intéressés, notamment par la conclusion d'accords avec ceux-ci en vue de la fourniture de biens ou de services ou de l'exécution de travaux dans le cadre de l'activité que la société exerce ou fait exercer, ainsi que la réponse aux besoins de ses actionnaires ou de ses sociétés liées ou associées et leurs actionnaires ou des tiers intéressés que ce soit ou non par l'intervention de filiales.

Elle a notamment pour objectifs d'impliquer les citoyens dans la transition énergétique : au travers de la production et du stockage d'énergie renouvelable et accessible dont ses actionnaires ont besoin ; dans la mise à leur disposition de cette énergie en circuit court ; au travers de l'utilisation rationnelle et responsable de l'énergie ; et en leur assurant un contrôle démocratique sur les décisions prises.

3.2. La société a pour objet d'une part la promotion des énergies renouvelables et de leur utilisation en circuit court, et la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, et d'autre part l'organisation de la participation citoyenne à des projets démocratiques et solidaires.

Elle a notamment pour objet d'impliquer les citoyens dans le développement des énergies renouvelables et leur assure un contrôle démocratique sur les décisions prises.

Elle peut exercer, tant en Belgique qu'à l'étranger, toute activité susceptible de favoriser la réalisation de cet objet, notamment en s'engageant dans les actions suivantes :

(a) Production et promotion d'énergies renouvelables

La société cherche, entre autres, à développer et mettre en œuvre des projets de production d'énergies renouvelables (moyens de production propres et/ou de partenariats) en favorisant la participation des citoyens dans le respect de la biodiversité, des critères environnementaux et de la participation citoyenne.

Elle peut ainsi, notamment, investir dans le domaine des énergies renouvelables et des moyens de stockage des énergies renouvelables, et exploiter ces investissements. Collectifs de préférence, les projets peuvent aussi être individuels.

La société peut notamment avoir des activités dans la production, le stockage, l'achat et/ou la vente, le partage, l'échange de pair-à-pair d'énergie issue de sources renouvelables ou qui en est dérivée, sur terre ou en mer, dans la mobilité, ainsi que dans la participation à de l'agrégation ou à des services de flexibilité.

La société cherche à ce que ses actionnaires et le grand public puissent consommer l'énergie renouvelable produite en s'approvisionnant en énergie auprès de fournisseurs d'énergie renouvelable citoyenne au travers d'actions collectives et/ou individuelles et notamment au travers de mécanismes de partage d'énergie.

(b) Aide à la rénovation énergétique

La société cherche, entre autres, à développer ou mettre en œuvre des projets d'aide à la rénovation énergétique auprès des citoyens.

(c) Utilisation rationnelle de l'énergie

La société promeut auprès de ses actionnaires et du grand public une utilisation rationnelle et responsable de l'énergie.

La société appuie les actionnaires dans leurs choix énergétiques liés à la mise en œuvre des solutions individuelles de production et de consommation durables d'énergie, dans le sens d'une maîtrise de la consommation, d'une amélioration de l'efficacité énergétique, de l'allègement de la facture énergétique, et de l'amélioration de l'empreinte écologique.

Par ailleurs, la société peut contribuer à une diminution de la consommation des citoyens au travers d'actions de sensibilisation et d'accompagnement ainsi qu'au travers de la vente de produits ou de services en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) et d'amélioration de la performance énergétique (APE).

(d) Formation et pédagogie

L'information et la formation de ses actionnaires actuels et potentiels ainsi que du grand public sont des actions clés de notre société qui cherche par là à favoriser le débat énergétique, notamment avec les autorités communales, pour promouvoir une politique énergétique durable à long terme qui puisse déboucher sur une vie sociale plus collective.

Une partie des ressources annuelles est consacrée, par exemple, à des actions de sensibilisation, d'information, d'éducation, de pédagogie ou de formation des actionnaires ou du grand public dans le domaine des énergies renouvelables, de l'utilisation rationnelle d'énergie et de la participation citoyenne.

(e) Solidarité et précarité

En ce qui concerne la solidarité, la société adhère et cherche à renforcer l'écosystème déjà existant de coopératives et/ou communautés d'Énergie. Elle s'inscrit dans des mécanismes de solidarité régionale, belge et/ou européenne au travers de ses relations avec les mouvements et fédérations de coopératives.

Elle peut, notamment, stimuler la constitution de communautés d'énergie, et apporter des réponses, produits et services aux auto-producteurs au travers de son savoir-faire en création, gestion et accompagnement de communautés d'énergie.

La société est interpellée par la précarité en général et la précarité énergétique en particulier. Dans la mesure de ses moyens, la société essaiera d'inclure dans ses projets les personnes précarisées ».

4. Étant une société, la SC CLEF poursuit notamment comme but de distribuer ou de procurer à ses associés un avantage patrimonial direct ou indirect.

Dans la mesure où elle a pour finalité « de procurer des avantages sociaux, environnementaux ou économiques à ses actionnaires ou à la collectivité dans laquelle elle exerce ses activités ou au territoire sur lequel elle exerce ses activités » et « la satisfaction des besoins et/ou le développement des activités économiques et/ou sociales de ses actionnaires ou bien de tiers intéressés », elle poursuit notamment un but de lucre.

5. En l'espèce, la première partie intervenante a décidé, à la suite de l'annulation du permis unique du 3 avril 2018, de permettre aux citoyens et aux acteurs publics locaux de participer au projet de parc éolien à hauteur de maximum 33,33%. Pour permettre la mise en place de la participation citoyenne, la première partie intervenante a fait appel à l'ASBL Vent+ qui, elle-même, recourt à la SC CLEF pour concrétiser la prise de participation des citoyens dans le projet de parc éolien.

L'avantage escompté par cette société coopérative, consistant à assurer l'organisation de la participation citoyenne au projet éolien litigieux, est indirect dans la mesure où il dépend de la conclusion de conventions passées ou à venir entre les première et troisième parties intervenantes et entre les deuxième et troisième parties

intervenantes. En d'autres termes, la SC CLEF n'intervient qu'au titre d'intermédiaire, en vertu d'une convention, dans le cadre de la participation citoyenne.

Partant, cette société coopérative ne peut pas se prévaloir d'un avantage direct à la construction et à l'exploitation du parc de six éoliennes par le bénéficiaire du permis dans la mesure où son implication dans le projet dépend de la conclusion de plusieurs conventions indépendantes de l'acte attaqué.

6. En conclusion, l'intervention de la SC CLEF est irrecevable.

7. Dans un souci de clarté, l'ASBL Vent+ est, dans les lignes qui suivent, dénommée comme étant la seconde partie intervenante.

V. Troisième moyen, en sa seconde branche

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 123 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 45 et suivants du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.50, D.62 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'insuffisance, de l'inexactitude et de la contradiction des motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une seconde branche, la partie requérante soutient que le projet litigieux contrevient à certaines indications contenues dans le cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, alors que l'auteur de l'acte attaqué ne précise pas les raisons pour lesquelles il s'en écarte.

En premier lieu, elle considère que l'autorité se trompe en affirmant que l'implantation des éoliennes respecte les principes de regroupement et de composition du cadre de référence dans la mesure où, même si les éoliennes sont implantées à proximité de la RN25, elles sont perpendiculaires par rapport à cette dernière, ce qui est contraire au cadre de référence qui préconise une implantation parallèle.

En second lieu, elle fait valoir que le projet litigieux induit une covisibilité et des effets d'encerclement compte tenu des parcs éoliens construits et autorisés, alors que la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur estime que les mâts ne portent pas atteinte au paysage.

Elle soutient que l'EIE ne démontre pas que la disposition du projet litigieux permet la meilleure intégration paysagère possible. À son estime, la manière dont les éoliennes sont implantées renforce l'effet d'encerclement, élément soulevé au cours de l'enquête publique, alors que l'auteur de l'acte attaqué, induit en erreur sur cette problématique, n'apporte pas de réponse suffisante et adéquate à ce sujet. Elle met en avant le paysage de plaine ouvert et le peu d'éléments coupant la vue. Cet effet d'encerclement est, selon elle, particulièrement perceptible pour les habitants des villages de Promelles, Bruyères Madame et Baulers.

Elle déplore l'absence de photomontage depuis un point fixe dans Nivelles et estime que cette carence ne permet pas d'appréhender l'effet d'encerclement, alors que deux parcs éoliens sont déjà présents dans les alentours de cette ville.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse indique que l'auteur de l'acte attaqué s'est rallié à l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours en apportant une précision quant à l'alignement des éoliennes qu'il considère comme régulier dans la mesure où, en l'absence de lignes de force dans le paysage, les éoliennes projetées sont disposées selon une ligne courbe orientée Nord-Ouest/Sud-Est avec des interdistances relativement régulières entre elles.

Elle ajoute que le projet est conforme au principe de regroupement énoncé dans le cadre de référence, étant donné que l'implantation des éoliennes est justifiée par la lutte contre le mitage et la promotion d'une utilisation parcimonieuse de l'espace et non pas par l'alignement à une infrastructure d'un point de vue paysager, la RN25 ne constituant pas une ligne de force du paysage.

Selon elle, la covisibilité avec les parcs éoliens de Nivelles et de Braine-l'Alleud est modérée en raison de la topographie vallonnée et de la densité élevée du bâti par endroit.

Elle est d'avis que l'effet d'encerclement qui pourrait théoriquement apparaître en périphérie rurale Nord-Est de l'entité de Nivelles est limité dès lors que

les situations de covisibilité sont situées hors zone d'habitat et correspondent à des chemins de campagne peu fréquentés.

Pour le surplus, elle indique que l'auteur de l'EIE relève que la majorité des périmètres d'intérêt paysager ne seront pas ou très faiblement impactés par le projet en raison de leur éloignement ou de la configuration des lieux.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante considère que les motifs évoqués dans le mémoire en réponse en lien avec la covisibilité et l'effet d'encerclement ne sont pas de nature à démontrer le non-fondement des griefs exposés.

D. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

La première partie intervenante relève que, pour affirmer que le projet est conforme au cadre de référence, l'auteur de l'acte attaqué précise que l'implantation des éoliennes se fonde sur des « exigences relatives à la lutte contre le mitage et la promotion d'une utilisation parcimonieuse de l'espace qui sont visées et non pas [sur] l'alignement à une infrastructure d'un point de vue paysager puisque la RN25 ne constitue pas une ligne de force du paysage ».

Elle soutient que les éoliennes ne devaient pas être alignées sur le tracé de la RN25, étant donné que celle-ci ne constitue pas une ligne de force du paysage et, qu'en l'absence d'une telle ligne, un parc éolien peut proposer sa propre structuration.

E. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante estime que le projet litigieux est conforme au cadre de référence.

Concernant le principe de regroupement, elle fait valoir qu'en l'absence de ligne de force du paysage, un parc éolien doit être composé selon une géométrie qui lui apporte sa propre structuration. Elle soutient, à titre subsidiaire, que s'il devait être considéré que le projet litigieux s'écarte du cadre de référence sur ce point, l'ensemble des justifications contenues dans l'acte attaqué est suffisant.

Concernant l'effet d'encerclement, elle souligne que les cartes reprises dans l'EIE n'en font pas état et estime que la partie requérante ne démontre pas concrètement d'effet de ce type.

F. Le dernier mémoire de la première partie intervenante

La première partie intervenante met en doute l'intérêt de la partie requérante au grief relatif à l'encerclement depuis la ville de Nivelles, estimant qu'il ne la concerne pas.

Elle ajoute que ni les termes de la requête ni ceux du mémoire en réplique n'évoquent le parc du Glabais, de sorte que tout grief relatif à celui-ci est irrecevable.

Elle souligne que le cadre de référence est une ligne de conduite d'appréciation souple et considère que la covisibilité doit s'apprécier au cas par cas, sur la base de la situation paysagère locale telle qu'elle est étudiée dans l'EIE. À son estime, c'est précisément la situation paysagère locale examinée dans cette EIE qui permet de déroger aux valeurs de 4 et 6 km, évoquées dans le cadre de référence, en fonction des vues et non de la proximité d'un axe routier ou d'une autoroute.

Elle soutient que la proposition adverbiale « le long » employée dans le cadre de référence ne signifie pas « parallèle ». Elle appuie sa thèse sur le dossier méthodologique relatif à l'élaboration d'une carte positive de référence traduisant le cadre actualisé, associée à un productible minimal par lot permettant de développer le grand éolien à concurrence d'un objectif de 4.500 GWh à l'horizon 2020.

Elle met en avant le contexte paysager du projet litigieux, à savoir le Faciès de Nivelles, et souligne qu'en l'espèce, ni le relief ni la RN25 ne constituent une ligne de force principale du paysage. Elle ajoute que les parcs alentours présentent tous des configurations spécifiques dictées par des circonstances paysagères locales.

Elle considère enfin que l'auteur de l'EIE s'est posé la question de la perpendicularité ou non à la RN25 et a bien évalué les différentes incidences en ne considérant pas cette voirie comme un élément à longer. Elle en déduit que les analyses et conclusions de cette étude concernant la covisibilité sont complètes et ont permis à l'autorité de se prononcer sur la base de toutes les informations utiles.

G. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

Les arguments de la seconde partie intervenante sont, en substance, similaires à ceux de la première partie intervenante.

V.2. Examen du second grief

1. Le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié par une décision du 11 juillet 2013, contient des directives ou recommandations qui ne peuvent être contraires aux règles en vigueur. L'administration régionale peut s'y référer comme à une ligne de conduite destinée à orienter de manière cohérente son pouvoir discrétionnaire. L'auteur d'un acte individuel peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et il doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent, ce qui serait exclu si le cadre avait une valeur réglementaire.

2. S'agissant de la covisibilité et de l'effet d'encerclement, le point 3.2.D du cadre de référence contient notamment les indications suivantes :

« La notion d'encerclement peut être rapportée au risque de saturation visuelle. Par ailleurs, le degré de fermeture et d'ouverture du paysage influence les types de perceptions des éoliennes et leur impact visuel. Cette perception est largement liée à la présence ou non de plans successifs dans l'espace et à la position relative dans l'espace des objets qui arrêtent le regard de l'observateur.

[…]

Option :

[…]

La structure du parc en projet doit tenir compte de celle du parc voisin, et les incidences visuelles, les situations de covisibilité doivent être clairement analysées.

Sauf lorsque les éoliennes sont implantées le long des autoroutes, une référence indicative à une interdistance minimale de 4 km à 6 km, en fonction des résultats de l'étude d'incidence sera prise en considération.

Un azimut (ou un angle horizontal) minimal sans éoliennes doit être préservé pour chaque village ; celui-ci sera d'au moins 130°, sur une distance de 4 km. Un examen de l'encerclement sera réalisé sur une distance de 9 km dans le cadre de l'EIE, afin de veiller à la meilleure intégration paysagère possible vis-à-vis des villages concernés et à limiter, le cas échéant, les effets de l'encerclement sur cette distance ».

Il suit des développements que le cadre de référence consacre à l'intégration des parcs éoliens dans le paysage que l'exception à la recommandation de l'interdistance minimum trouve à s'appliquer uniquement lorsque les éoliennes épousent le tracé de l'infrastructure de transport autoroutier, les éoliennes devant être implantées « le long des autoroutes ».

3. Selon les termes de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été

susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

En l'espèce, le grief met en cause la validité de l'analyse faite par l'auteur de l'acte en raison d'une contradiction avec les indications du cadre de référence. Une telle irrégularité, à la supposer avérée, est susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise, de sorte que la partie requérante dispose d'un intérêt suffisant à invoquer ce grief.

4. Le complément d'EIE aborde la covisibilité et l'effet d'encerclement dans le cadre de l'analyse paysagère complémentaire. Son auteur précise que le complément intègre « une actualisation de l'étude paysagère liée à l'évaluation du développement éolien depuis trois ans notamment en termes de covisibilité et d'encerclement ». La covisibilité est analysée au point 5.6 du complément d'EIE, tandis que l'effet d'encerclement y est étudié au point 5.7.

5. À propos de ces problématiques, l'auteur de l'acte attaqué se rallie à l'analyse du fonctionnaire délégué compétent sur recours dans laquelle les considérations suivantes sont exprimées :

« Covisibilité

[…]

Observations

- Les parcs de Genappe-Nivelles et de Pont-à-Celles ont des zones de covisibilité principalement localisés sur les Communes de Nivelles et de Pont-à-Celles, mais aussi sur la moitié du territoire communal de Genappe, Les Bons Villers, Manage et Ecaussines. Les situations de covisibilité entre le présent projet et les parcs de Braine-l'Alleud et de Nivelles sont modérées, du fait de la topographie vallonée et de la densité élevée du bâti par endroit.
- Les situations de covisibilité avec l'éolienne de Nivelles (Rossel) sont assez similaires à celles avec le parc de Braine-l'Alleud.
- Au vu de la faible distance séparant le parc autorisé de Genappe (Glabais) et la présente demande, les deux parcs seront visibles "ensemble" depuis la quasi-totalité des points de vue.

Effets d'encerclement

- Un azimut (ou un angle horizontal) minimal d'au moins 130°, sur une distance de 4 km sans éoliennes doit être préservé pour chaque village.
- Au vu de la distance qui sépare le projet des autres parcs existants, un angle horizontal de 130° sans éolienne n'est pas respecté en tous points.
- En ne considérant que les parcs existants et autorisés, un effet d'encerclement théorique a été identifié par l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement, sur une zone situées nord-est de l'entité de Nivelles.
- L'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement affirme, après analyse détaillée, dans son étude, que l'effet d'encerclement généré par le parc de Genappe-Nivelles (présente demande) sera très ponctuel et essentiellement localisé dans les lieux peu fréquentés de l'espace rural.

- Il convient d'ajouter que le projet contribue à augmenter la présence d'éoliennes dans le paysage périphérique de l'entité de Nivelles lors des déplacements le long des axes routiers et autoroutiers. Les automobilistes en déplacement notamment depuis les entrées et sorties nord et est de Nivelles percevront plusieurs parcs de manière successive ».

Sur ces deux problématiques, l'autorité délivrante ajoute la motivation propre suivante :

« Considérant que selon l'étude d'incidences, au sujet des parcs existants et autorisés, "sur base de l'analyse détaillée de la covisibilité des 3 parcs et projets concernés réalisée à l'aide du Modèle Numérique de Surface (MNS), il apparaît à l'auteur d'étude que les zones où au moins une éolienne de chacun des parcs concernés et du projet sera visible simultanément sont inexistantes depuis l'espace public et se concentrent essentiellement sur le sommet des hauts immeubles de la ville de Nivelles"; que selon l'analyse de terrain menée "une visite de terrain a été menée afin de confirmer l'absence d'effet d'encerclement réel au niveau des habitations et des espaces publics identifiés en théorie" ;

[…]

Considérant que le Conseil d'État a déjà jugé que la motivation relative à la covisibilité était "complète, précise et adéquate notamment en ce qu'elle indique que la covisibilité du projet d'extension (…) ne doit pas être apprécié par rapport aux projets environnant qui sont encore à l'étude car cette covisibilité devra être analysée dans les études d'incidences relatives à ces projets" (C.E., n° 245.229, du 24 juillet 2019, EWBANK et crts) ;

Considérant que pour 3 parcs existants ou autorisés l'interdistance de 6 km par rapport au présent projet n'est pas respectée, à savoir : Glabais (1,6 km), Nivelles (Rossel) (3,4 km) et Braine-l'Alleud (5,4 km) ; considérant que 2 projets sont en phase d'étude ou à l'instruction (Genappe (EEF) et Nivelles sud) ;

Considérant que l'interdistance minimale indicative préconisée par le cadre de référence varie de 4 km (vues courtes) à 6 km (vues longues), sauf lorsque les éoliennes sont implantées le long des autoroutes ; qu'en l'espèce, le projet est situé en zone de paysage à vue longue ;

Considérant que toutefois, celui-ci se situe à 1.6 km du projet de parc éolien de Glabais de sorte que la distance minimale de 6 km n'est pas respectée; qu'au vu de la faible distance qui les sépare, le projet et le parc de Glabais seront visibles "ensemble" depuis la quasi-totalité des points de vue ; que le parc autorisé de Genappe (Glabais) suit une configuration organique en bouquet, tandis que le présent projet de Genappe-Nivelles adopte une configuration en ligne courbe perpendiculaire à la RN25 ; que de ce fait, la lecture par l'observateur de chacune des deux configurations sera complexe ; qu'à l'échelle locale, la présence de ces deux parcs va générer une charge visuelle au niveau des lieux de vie situés entre les deux parcs, à savoir le village de Promelles et le Domaine du Grand Foriest ;

Considérant que le projet s'implante à proximité de la RN25 ; que la RN25 doit être considérée au même titre qu'une autoroute (2x2 bandes) ; de sorte qu'il peut s'écarter de la distance de 6 km préconisée ;

Considérant que le parc de Glabais est autorisé par arrêté ministériel en date du 25 octobre 2019 ; qu'il fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État ;

Considérant que pour ce qui concerne l'effet d'encerclement, le Cadre de référence actualisé recommande qu'un azimut (ou angle horizontal) minimal d'au moins 130°, sur une distance de 4 km sans éolienne, soit préservé pour chaque village ;

que cet angle horizontal libre d'éolienne est respecté, notamment pour les proches entités de Promelles et du Grand Foriest ;

Considérant qu'il existe un risque de "fusionnement" entre les deux parcs éoliens, mais cet effet est à mettre en balance avec le principe de regroupement des infrastructures qui permet de réduire le mitage du paysage, de sorte que le phénomène de fusionnement que risquerait d'engendre le projet reste acceptable ; que de surcroît le projet de 6 éoliennes permet une exploitation optimale du gisement éolien dans la zone ;

Considérant que la covisibilité avec Nivelles (Rossel) et Braine-l'Alleud est modérée, du fait de la topographie vallonnée et de la densité élevée du bâti par endroits, bien que régulière ;

Considérant qu'avec le projet à l'étude de Nivelles sud (3,9 km) les situations de covisibilité seront nombreuses de par la proximité, s'il devait aboutir ; que ces situations de covisibilité apparaissent pour plusieurs communes, mais l'entité la plus concernée sera Nivelles, principalement l'ouest et le sud-ouest de l'entité; que cependant les deux projets seront visibles de façon distincte et dans des quadrants visuels différents ;

Considérant que l'effet d'encerclement lié aux projets de Genappe-Nivelles, de Nivelles Sud et de Nivelles (Rossel) et qui pourrait théoriquement apparaître en périphérie rurale nord-est et Est de l'entité de Nivelles est en réalité limité ; que les situations de covisibilité sont situées hors zone d'habitat et correspondent à des chemins de campagne relativement peu fréquentés; que les éoliennes seront visibles dans des cadrans visuels opposés et n'impliquant pas de superposition entre les machines;

Considérant que l'auteur de l'étude d'incidences estime que le parc à l'instruction de Genappe (EEF) est *a priori* incompatible avec le parc autorisé de Genappe (Glabais); seul l'un des deux pourra voir le jour selon leur configuration actuelle; que si le parc de Genappe (EEF) venait à voir le jour, les situations de covisibilité avec les projets seraient sensiblement identiques que celles précédemment listées pour le parc autorisé de Genappe (Glabais) ;

Considérant que 2 parcs existants se situe entre 6 et 10 km, à savoir Nivelles (7,1 km) et Pont-à-Celles (7,5 km) ; que la covisibilité avec le parc de Nivelles sera semblable au parc de Braine-l'Alleud ; que situés à la même altitude, le présent projet et le parc de Pont-à-Celles ont des zones de covisibilité principalement localisée sur les communes de Nivelles et Pont-à-Celles, mais aussi sur la moitié du territoire de Genappe, Les Bons Villers, Manage et Ecaussinnes ; que la commune de Seneffe est en partie protégée par les zones boisées situées sur ces frontières, mais les parcs restent bien visibles au centre de la commune ;

Considérant que les autres projets et parcs existants ou autorisés se situent à grande distance ; que pour cette raison ils seront rarement visibles en même temps que le présent projet ; que les zones de covisibilité seront donc principalement limitées aux points hauts et dégagés ;

Considérant que la configuration proposée se caractérise par une ligne courbe ; qu'en ce qui concerne la lisibilité du projet, il ressort de l'étude d'incidences que la perception du parc est très variable en fonction des points de vue ; que les éoliennes apparaîtront de manière linéaire, en arc de cercle ou groupées en fonction du point d'observation ; que, depuis certains points de vue précis, deux ou trois éoliennes peuvent se succéder visuellement dans un même axe visuel, entraînant un chevauchement des rotors ; que néanmoins ces situations sont ponctuelles et la lisibilité reste globalement bonne pour les autres points d'observations ;

Considérant que les villages proches localisés autour du plateau seront impactés de manière importante pour les habitations présentant un léger recul par rapport au versant ; qu'il s'agit du hameau du Trou du Bois, de Promelles, des hauteurs de Baulers, du hameau Bruyère Madame et de la partie sud de Lillois-Witterzée ; que les vues depuis certains des villages relativement proches seront partielles et modérées, à la faveur d'une interruption du bâti, de la végétation ou d'une topographie favorable ; qu'en effet, des entités telles que Fonteny, Thines et Vieux-Genappe n'offriront pas énormément d'ouvertures vers le projet excepté pour certaines rues ou orientations ; qu'au vu de l'éloignement plus important, certaines localités ne seront impactées par le projet que de manière plus limitée(Nivelles, Genappe, Houtain-le-Val, Loupoigne, Glabais, Ways, Bois-SeigneurIsaac, les Culots ou encore Ophain-Bois-Seigneur-Isaac et Plancenoit) ».

6. Il résulte de ce qui précède que, sur la base des résultats de l'EIE et de son complément, l'auteur de l'acte attaqué décrit de manière détaillée les impacts du projet litigieux quant à la covisibilité et l'effet d'encerclement avec les projets autorisés, à l'instruction ou en cours d'étude.

Il souligne que, pour ce qui concerne les parcs éoliens existants et autorisés, les visites de terrain réalisées dans le cadre du complément d'EIE ont permis de constater l'absence d'effet d'encerclement réel au niveau des habitations et des espaces publics pour lesquels un tel effet avait été identifié en théorie à l'aide du Modèle Numérique de Surface (MNS). Il ajoute que, pour ce qui est de l'effet d'encerclement lié aux parcs éoliens de Nivelles Sud qui est encore à l'étude et de Nivelles (Rossel) qui est autorisé, l'effet d'encerclement théorique est limité et concerne la périphérie rurale de Nivelles.

Ensuite, l'auteur de l'acte attaqué relève expressément que le projet s'implante à proximité de la RN25, estime que cette voirie doit être assimilée à une autoroute (2x2 bandes) et en déduit qu'il peut s'écarter de la distance de 6 km préconisée dans le cadre de référence.

Au regard de la critique de la partie requérante qui, dans sa requête, faisait valoir que la forme du projet accentuait l'effet d'encerclement, une telle motivation s'avère insuffisante et inadéquate dans la mesure où le cadre de référence n'admet une interdistance minimale inférieure à 6 km que lorsque les éoliennes sont implantées le long des autoroutes.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que si le projet litigieux est situé à proximité de la RN25, le parc éolien est disposé de manière perpendiculaire à cette voirie et non de manière parallèle, de sorte que les mâts ne peuvent être considérés comme étant implantés « le long des autoroutes ».

Ne pouvant se prévaloir de l'exception admise par le cadre de référence pour une interdistance inférieure au minimum préconisé, la justification de l'auteur de

l'acte attaqué quant à la covisibilité du projet litigieux avec d'autres projets éoliens est insuffisante et inadéquate au regard des exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

7. En conclusion, le second grief de la seconde branche du moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le premier grief de cette branche du moyen, la première branche du moyen ni les autres moyens de la requête.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la SC CLEF est irrecevable.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 15 janvier 2021 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la SA Renner Energies Belgium un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de six éoliennes, l'aménagement de chemins d'accès, la pose des câbles électriques et la construction d'une cabine de tête sur un bien situé entre la RN25, Route de Lillois et Trou du bois à Genappe.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 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 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 650 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

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

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Géraldine Rosoux,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Luc Donnay