

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.587 du 5 mai 2026

A. 244.649/XIII-10.704

En cause : **la société anonyme ASPIRAVI**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin REULIAUX
et Alexia FIEVET, avocats,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. la ville de Bastogne, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

2. Henry DE FRAHAN,
ayant élu domicile chez
M^{es} Tanguy VANDENPUT, Marc PITTIE et
Eugénie STINGLHAMBER, avocats,
rue d'Edimbourg 26
1050 Bruxelles,

3. François COUSIN,

4. Géry COUSIN,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 avril 2025, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 30 avril 2024 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué refusent de lui délivrer un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de quatre éoliennes d'une puissance totale maximale de 26,4 MW, d'une sous-station électrique (cabine de tête + transformateur), l'aménagement de chemins d'accès et aires de montage, et la pose de câbles électriques, dans un établissement situé le long de la N4 à Bertogne et à Sainte-Ode.

II. Procédure

2. Une ordonnance du 16 avril 2025 de la Présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'Auditeur général adjoint, a confirmé que la requête devait être enrôlée et traitée comme visant une affaire relevant d'un intérêt public supérieur, au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par une requête introduite le 16 juin 2025, la ville de Bastogne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 11 juillet 2025, H.D. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 30 juillet 2025, F.C. et G.C. ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ainsi que les deuxième, troisième et quatrième parties intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2026.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Benjamin Reuliaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Lionel-Albert Baum, *loco* M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, M^e Tanguy Vandenput, avocat, comparaissant pour la deuxième partie intervenante, et M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour les troisième et quatrième parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 21 novembre 2023, la société anonyme (SA) Aspiravi introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de quatre éoliennes d'une puissance totale maximale de 26,4 MW, d'une sous-station électrique (cabine de tête + transformateur), l'aménagement de chemins d'accès et aires de montage, et la pose de câbles électriques sur le territoire des communes de Bertogne (3 éoliennes) et Sainte-Ode (une éolienne).

Le projet se situe en zone forestière au plan de secteur de Bastogne.

Le dossier de demande comporte notamment une étude d'incidences sur l'environnement.

4. Le 5 décembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué adressent un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet de la demande.

5. Une enquête publique est organisée du 21 décembre 2023 au 29 janvier 2024, sur le territoire des communes de Tenneville, Sainte-Ode et Bertogne. Elle suscite l'introduction de nombreuses réclamations.

6. Divers avis sont sollicités et émis, parmi lesquels les avis défavorables des collèges communaux de Bertogne, Tenneville et Sainte-Ode, et du département de la nature et des forêts (DNF).

7. Le 30 avril 2024, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 22 mai 2024, la SA Aspiravi introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 29 juillet 2024, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de 30 jours le délai d'envoi de leur rapport de synthèse.

10. Le 14 août 2024, la SA Aspiravi dépose un complément d'étude d'incidences sur l'environnement relatif à l'impact du projet sur le milieu biologique.

11. Une nouvelle enquête publique est organisée du 23 septembre au 22 octobre 2024, sur le territoire des communes de Tenneville, Sainte-Ode et Bertogne. Elle suscite le dépôt de nombreuses réclamations.

12. Divers avis sont sollicités et émis, dont l'avis favorable conditionnel du DNF.

13. Le 10 janvier 2025, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse au ministre du Territoire et lui proposent d'octroyer le permis unique sollicité.

14. Le 28 janvier 2025, la SA Aspiravi présente son projet à un représentant du ministre.

15. Par un courrier du 18 février 2025, l'administration wallonne informe la SA Aspiravi qu'en l'absence d'une décision du ministre dans le délai imparti, la décision de première instance est confirmée.

IV. Intervention

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en intervention de la première partie intervenante

16. La première partie intervenante relève qu'une partie du projet litigieux prend place sur son territoire, qu'elle a émis deux avis négatifs dans le cadre de l'instruction de la demande et qu'elle agit en vue de défendre ses conceptions urbanistiques et d'aménagement du territoire. Elle en infère qu'elle a intérêt à intervenir à la cause.

B. La requête en intervention de la deuxième partie intervenante

17. La deuxième partie intervenante justifie son intérêt par sa qualité d'usufruitier d'une ferme dans laquelle elle passe ses vacances et ses week-ends, située à Roumont, à environ 1.250 mètres du projet litigieux et sur lequel elle aura une vue. Elle précise avoir introduit une réclamation lors des deux enquêtes publiques.

C. La requête en intervention des troisième et quatrième parties intervenantes

18. Les troisième et quatrième parties intervenantes précisent être respectivement propriétaires d'une résidence secondaire et d'une maison d'habitation situées dans le hameau de Wyompont de la commune de Tenneville, à 2,6 kilomètres du projet, dans le rayon d'étude rapproché. Elles font valoir que si l'étude d'incidences sur l'environnement estime pouvoir qualifier les incidences paysagères du projet sur Wyompont comme étant « limitées », il reste que ces incidences existent.

D. Le dernier mémoire des troisième et quatrième parties intervenantes

19. Les troisième et quatrième parties intervenantes font valoir que lorsqu'un projet est soumis de droit à la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, c'est d'abord à celle-ci qu'il revient d'objectiver les impacts de la mise en œuvre du projet sur la population avoisinante, notamment au regard des impacts paysagers du projet. Elles ajoutent que si l'étude d'incidences objective les impacts du projet sur une zone d'influence, les tiers localisés dans cette zone disposent de l'intérêt à agir, tandis que s'il n'en ressort pas une telle objectivation, il appartient aux tiers qui introduisent un recours en annulation ou une demande en intervention de justifier leur intérêt à agir.

Elles exposent que la première d'entre elles est domiciliée à Rhode-Saint Genèse et est propriétaire d'une résidence secondaire située à Wyompont, tandis que la seconde d'entre elles est domiciliée et réside dans sa maison d'habitation située à Wyompont. Elles précisent que le hameau de Wyompont de la commune de Tenneville borde la limite Nord-Ouest de la commune de Bertogne et est situé à 2,6 kilomètres du projet, dans le rayon d'étude rapproché. Elles ajoutent que leur rue est située sur la pente Sud du bassin de l'Ourthe occidentale. Elles indiquent que les éoliennes sont situées au sommet de la ligne de crête du bois de Herbaimont, sachant que les éoliennes n^{os} 1, 2 et 3 sont prévues sur le flanc Nord du bois de Herbaimont, tandis que l'éolienne n° 4 est implantée sur le flanc Sud du même bois. Elles relèvent que la pente Sud du bassin de l'Ourthe et le flanc Nord du Bois de Herbaimont se font face. Elles reproduisent une photographie de la vue dont elles disposent sur le flanc Nord du bois de Herbaimont. Elles écrivent que les éoliennes, d'une hauteur totale de 230 mètres, seront implantées sur le flanc Nord précité à des hauteurs de 509 mètres (n° 1), 468,5 mètres (n° 2) et 501 mètres (n° 3), de sorte qu'elles dépasseront largement la canopée et culmineront respectivement à 739 mètres, 698,5 mètres et 731 mètres. Elles indiquent que leur rue est située à 348 mètres de hauteur. Elles calculent que le différentiel de hauteur entre le projet et leur rue est de plus de 380 mètres.

Elles détaillent l'analyse de l'impact du projet sur le village de Wyompont réalisée dans l'étude d'incidences sur l'environnement. Elles exposent que le photomontage n° 27 manifeste la visibilité des éoliennes depuis leur résidence vers le site d'implantation.

Elles confirment qu'il ressort de l'étude d'incidences sur l'environnement que le hameau de Wyompont est localisé en zone de visibilité du parc éolien.

Elles en infèrent qu'elles ont intérêt à l'intervention.

IV.2. Examen

20. Suivant l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 tirer 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, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire.

21. Concernant l'intervention de la première partie intervenante, il est de principe qu'une commune a intérêt, compte tenu des prérogatives qui lui sont reconnues en matière d'urbanisme et d'environnement, à intervenir dans la procédure en annulation de tous les actes qui affectent l'aménagement de son territoire ou la préservation de l'environnement sur celui-ci.

En l'espèce, le projet de parc éolien litigieux est destiné à s'implanter sur le territoire de la première partie intervenante, ce qui justifie à suffisance son intérêt à intervenir dans la procédure.

22. Concernant l'intervention des deuxième, troisième et quatrième parties intervenantes, chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, à peine d'ouvrir la voie au recours populaire.

Justifient d'un intérêt personnel et direct à contester le permis unique qui autorise l'implantation d'un parc éolien, les personnes physiques qui habitent à proximité du site en projet et dont les habitations se trouvent dans la « zone d'influence visuelle » d'éoliennes qui, en raison du relief et du caractère relativement dégagé du paysage, pourront être aisément perçues depuis leur environnement immédiat.

En l'espèce, l'étude d'incidences sur l'environnement permet de confirmer que les deuxième, troisième et quatrième parties intervenantes auront une vue sur le projet litigieux depuis leur environnement immédiat, ce qui est de nature à modifier celui-ci et leur cadre de vie. Partant, elles disposent de l'intérêt à intervenir à la procédure en annulation.

23. En conclusion, les requêtes en intervention sont accueillies.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

24. Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'absence, l'insuffisance, l'inexactitude des motifs, de l'erreur de fait et de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

25. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« L'acte attaqué se fonde sur deux motifs pour refuser le permis unique sollicité, à savoir l'intégration paysagère du projet et son impact sur le milieu biologique. Ces motifs sont toutefois entachés d'erreurs de fait, de droit et manifestes d'appréciation de sorte qu'ils ne sont pas pertinents, exacts, et admissibles.

D'un point de vue paysager, l'acte attaqué ne permet pas au requérant de comprendre pourquoi :

- Les lignes de force secondaires anthropiques du paysage (à savoir la N4 et les éoliennes existantes) doivent être privilégiées par rapport à la ligne de force principale du paysage ;
- L'impact sur le village de Roumont ne serait pas acceptable et devrait permettre de justifier le refus du permis, alors que l'étude d'incidences a pourtant jugé ces incidences négligeables, faibles ou limitées ;
- Le seul impact visuel important du projet sur la partie Sud du village de Salle justifierait le refus du projet, alors que les autres impacts sont pourtant jugés comme étant acceptables ;

D'un point de vue biologique, l'acte attaqué se fonde sur l'avis du DNF selon lequel :

- l'impact du projet sur le Milan royal aurait été sous-évalué alors que, dans ce même avis, le DNF valide les relevés réalisés par le bureau d'étude démontrant une fréquentation limitée de l'espèce. Les motifs de l'acte attaqué sont contradictoires ;
- le projet aurait un impact "rédhibitoire" sur le Grand Murin et des mesures d'atténuation insuffisantes, alors que, d'une part, l'espèce n'a pas été contactée lors des relevés par points d'écoute et que, d'autre part, l'impact sur l'espèce dépend de la hauteur du bas de pâle et qu'il est fait abstraction du fait que le projet prévoit l'installation d'éoliennes d'une hauteur importante de 230 mètres.

Ces motifs ne présentent aucune hiérarchie entre eux, de sorte que l'illégalité de l'un d'entre eux entraîne l'illégalité de l'acte attaqué (C.E., n° 262.218, 3 février 2025, *SPRL New Wind*) ».

B. Le mémoire en réplique

26. Elle conteste que le motif lié au non-respect de la zone forestière soit déterminant de la décision de refus intervenue dès lors qu'il se trouve sous le point « urbanisme et impact paysager » après le point « effet sur l'avifaune et les chiroptères », et qu'aucune hiérarchie n'est établie entre ceux-ci. Elle fait valoir que si les auteurs de l'acte attaqué avaient considéré le non-respect du plan de secteur comme étant un motif déterminant, ils se seraient limités à une telle considération, sans poursuivre leur analyse en examinant l'impact paysager du projet sur les villages de Roumont et de Salle, ainsi que son intégration par rapport aux lignes de force du paysage. Elle ajoute que le fait que le projet ne respecte pas le plan de secteur ne signifie pas qu'il s'agit d'un motif déterminant, dès lors qu'une dérogation est toujours possible, et qu'en l'espèce, l'autorité se limite à indiquer que le projet ne respecte pas la zone forestière sans préciser si une dérogation est ou non possible.

Elle estime que, compte tenu de la pluralité des motifs sur lesquels repose l'acte attaqué, l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué et que 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, la partie adverse aurait pris la même décision.

Elle tire de la jurisprudence que, même dans le cadre d'un refus de permis unique, il peut s'avérer impossible de déterminer si les motifs de refus liés aux incidences paysagères (relevant de l'urbanisme) ou à l'avifaune (relevant de l'environnement) constituent des motifs surabondants ou subsidiaires. Elle est d'avis qu'en présence de motifs de refus liés aux incidences paysagères et à l'avifaune, et en l'absence d'indication sur le caractère surabondant ou subsidiaire de l'un ou l'autre, l'illégalité d'un seul de ces motifs entraîne l'annulation de l'ensemble de l'acte attaqué.

27. Concernant l'impact paysager, elle fait valoir qu'au sens de la Convention européenne du paysage, faite à Florence le 20 octobre 2000, le paysage comprend une dimension évolutive et subjective, ce qui n'exclut pas toute modification future de celui-ci et qu'une simple modification du cadre de vie ne peut empêcher l'implantation d'éoliennes à un endroit. Elle écrit que la motivation d'un acte administratif peut être exprimée dans celui-ci par référence à d'autres documents, comme des propositions ou avis émis durant la procédure d'instruction de la demande mais que, dans ce cas, encore faut-il que cet avis soit correctement motivé.

Elle estime que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons précises pour lesquelles l'intégration du projet au regard des

lignes de force du paysage justifie un refus alors que le projet a été conçu en veillant à une implantation cohérente avec les lignes de force principales du paysage, à savoir la ligne de crête du bois de Herbaimont, et que son implantation au sommet de celle-ci vise précisément à renforcer cette ligne de force principale, conformément aux recommandations du cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013. Elle fait valoir qu'une implantation alignée sur la N4, préconisée dans l'acte attaqué, n'est pas justifiée, cette voirie ne constituant qu'une ligne de force de troisième ordre et de nature anthropique.

Elle fait grief à l'acte attaqué, en ce qui concerne l'impact paysager du projet sur certains noyaux villageois, de se limiter à évoquer les effets du projet sur le village de Roumont et sur la partie Sud du village de Salle. Elle estime que l'évocation dans l'acte attaqué de l'implantation du projet au centre d'un triangle formé par les agglomérations de Sainte-Ode, Givroule et Roumont, de la covisibilité potentielle entre les éoliennes projetées et le château classé de Roumont depuis certaines rues du village et de la localisation de la zone forestière dans un espace ceinturé de plusieurs périmètres d'intérêt paysager et de points de vue remarquables répertoriés à l'inventaire de l'ADESA constituent de simples constats factuels, formulés sans qu'aucune évaluation positive ou négative ne leur soit explicitement associée. Elle tire des motifs de l'acte attaqué que ses auteurs semblent confirmer l'absence d'éléments paysagers d'exception justifiant à eux seuls un refus. Elle ajoute que si l'implantation d'un parc éolien entraîne nécessairement des incidences visuelles importantes, eu égard à la taille des infrastructures projetées, la seule existence de telles incidences sur certaines zones limitées de deux villages ne suffit pas à justifier un tel refus et qu'il faut encore démontrer en quoi ces incidences ne sont pas acceptables.

28. Concernant l'impact sur le milieu biologique, elle estime avoir intérêt au moyen critiquant la motivation de l'acte attaqué concernant l'impact sur le Milan royal et le Grand Murin, dès lors que les irrégularités dans la motivation portent sur des points importants de la décision et qu'elles ont eu une incidence concrète sur la situation de sorte que les arguments relatifs au complément d'étude d'incidences sur l'environnement concernant ces deux espèces ne permettent pas de conclure à l'irrecevabilité du moyen. Elle ajoute que, dès lors que le moyen comprend également une critique relative à l'impact paysager du projet, les seules questions relatives à la biodiversité ne peuvent emporter l'irrecevabilité du moyen.

Elle relève que le complément d'étude d'incidences, déposé d'initiative, ne remet pas en cause l'analyse réalisée dans le cadre de l'étude d'incidences initiale, mais confirme au contraire l'analyse de celle-ci en ce qui concerne le Milan royal (un impact moyen), le système de détection étant présenté comme une mesure

supplémentaire permettant de réduire l'impact de « moyen » à « faible », et qu'il en va de même pour le Grand Murin, le complément d'étude comprenant une actualisation des données sans une réévaluation de l'impact contraire aux conclusions de l'étude initiale.

Elle considère qu'il n'est pas démontré que les autres motifs de refus relatifs à la biodiversité présentent un caractère déterminant par rapport aux motifs critiqués, l'illégalité d'un seul d'entre eux suffisant à emporter l'annulation de l'acte, s'agissant de fondements essentiels de la décision. Elle est d'avis que l'énumération descriptive des impacts du projet sur les espèces citées, dont question dans l'acte attaqué, ne constitue pas un motif de refus, tout comme l'analyse relative aux chauves-souris, seul l'impact sur le Grand Murin étant jugé rédhibitoire. Elle soutient qu'il ressort de l'ensemble de l'acte attaqué que le motif relatif à la faune locale n'est pas déterminant de la décision de refus.

Concernant le Milan royal, elle estime qu'il est contradictoire de considérer, d'une part, que l'impact est sous-évalué en raison d'une fréquentation importante de l'espèce et, d'autre part, de valider les relevés effectués par le bureau d'étude conformément à la méthodologie préconisée par le DNF et qui permettent de conclure que la zone n'est pas propice pour l'espèce.

Concernant le Grand Murin, elle soutient que le risque de mortalité par collision est évoqué comme un motif de refus, au même titre que le risque d'effarouchement. Or, elle observe que les trois modèles d'éoliennes étudiés ont une hauteur totale de 230 mètres de haut pour un bas de pale variant de 60 à 80,3 mètres du sol et qu'il ressort de l'étude d'incidences que le Grand Murin vole généralement près du sol et rarement au-dessus de la canopée. Elle en infère que ce motif de refus est fondé sur une lecture incomplète de l'étude d'incidences.

C. Le dernier mémoire

29. Sur la recevabilité du moyen, elle souligne que la demande de permis comportait expressément une demande de dérogation à la zone forestière et elle fait valoir que l'autorité ne pouvait se limiter à relever que le projet n'est pas conforme au plan de secteur mais devait exposer son choix de ne pas accorder la dérogation demandée. Elle tire toutefois de certains motifs de l'acte attaqué que ses auteurs ont procédé à un examen de l'admissibilité de la dérogation au regard des conditions prévues à l'article D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT), pour constater qu'une des conditions n'est pas rencontrée. Elle en déduit que le motif déterminant de l'acte attaqué n'est pas la non-conformité au plan de secteur, mais l'absence de dérogation admissible. Elle fait valoir qu'un tel motif, constatant qu'une

dérogação n'est pas possible, devait se fonder sur une motivation exacte en fait et en droit et ne pouvait pas contenir d'erreur manifeste d'appréciation ce qui, selon elle, n'est pas respecté, comme il ressort de ses développements sur le fond. Elle conclut qu'elle a intérêt au moyen.

30. Sur le fond, en ce qui concerne l'impact paysager, elle insiste sur le fait que l'existence d'un pouvoir d'appréciation dans le chef de l'autorité décidante ne peut l'exonérer de son obligation de motivation ni soustraire son appréciation au contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État. Elle précise que lorsque l'autorité s'écarte des conclusions d'une analyse précise, circonstanciée et détaillée réalisée par un bureau d'étude agréé, il lui incombe d'exposer de manière claire et pertinente les raisons pour lesquelles elle ne fait pas siennes les conclusions de cette analyse, ce qui n'est pas le cas de l'acte attaqué.

En ce qui concerne l'impact sur le milieu biologique, elle expose que l'appréciation du DNF est fondée sur la fréquentation du site par le Milan royal pour considérer que l'espèce y est probablement davantage présente et, dès lors, corriger à la hausse le niveau d'impact défini dans l'étude d'incidences. Elle estime qu'est contradictoire le fait de considérer, d'une part, que les devoirs d'inventaires sont adéquats pour identifier les enjeux, et, d'autre part, que l'impact du projet sur le Milan royal doit être revu à la hausse en raison de la fréquentation du site par l'espèce, sous-estimée dans l'étude d'incidences.

Concernant le Grand Murin, elle insiste sur le fait qu'il ressort clairement de l'acte attaqué que l'impact considéré comme rédhibitoire sur cette espèce dépend notamment d'une augmentation de la mortalité par collision.

V.2. Examen

31. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, 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.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit

que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

Lorsqu'une décision administrative de 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 en principe également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Toutefois, un motif de refus peut, compte tenu de son économie générale, apparaître comme déterminant de la décision entreprise. Lorsque ce motif déterminant n'est pas critiqué ou est jugé régulier, il peut suffire à justifier l'acte attaqué, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans cette décision étant sans incidence.

32. Concernant la zone forestière, l'article D.II.37, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2 et 6, du CoDT dispose comme suit :

« § 1^{er}. La zone forestière est destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre écologique.

Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

[...]

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

1° elles soient situées à proximité des principales infrastructures de communication aux conditions fixées par le Gouvernement ;

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

L'article R.II.37-2 du CoDT est libellé comme suit :

« Eoliennes

Le mât des éoliennes visées à l'article D.II.37, § 1^{er}, alinéa 6, est situé :

1° en dehors du périmètre d'un site reconnu en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ;

2° à une distance maximale de sept cent cinquante mètres de l'axe des principales infrastructures de communication au sens de l'article R.II.21-1 ;

3° en dehors d'un peuplement de feuillus au sens du Code forestier ».

Selon l'article R.II.21-1 du même code, constituent des principales infrastructures de communication :

- « 1° les autoroutes et les routes de liaisons régionales à deux fois deux bandes de circulation, en ce compris les contournements lorsqu'ils constituent des tronçons de ces voiries, qui structurent le territoire wallon en assurant le maillage des pôles régionaux ;
- 2° les lignes de chemin de fer, à l'exception de celles qui ont une vocation exclusivement touristique ;
- 3° les voies navigables, en ce compris les plans d'eau qu'elles forment ».

33. En l'espèce, le projet de parc éolien prend place en zone forestière au plan de secteur. Le mât des éoliennes visé à l'article D.II. 37, § 1^{er}, alinéa 6, du CoDT est situé à plus de 750 mètres de l'axe des principales infrastructures de communication au sens de l'article R.II.21-1 du même code. Il ressort de la note explicative déposée à l'appui de la demande de permis qu'une dérogation a été sollicitée par la partie requérante à cet égard.

Après avoir rappelé les dispositions visées sous le point 32, les auteurs de l'acte attaqué exposent ce qui suit :

- « Considérant que le positionnement des éoliennes projetées en zone forestière se situe à plus de 750 m de l'axe de la N4 ; que toutes se trouvent à plus d'un kilomètre de l'axe de cette voirie, et la plus éloignée à une distance de l'ordre de 1,5 km ; que, dès lors, le projet ne rencontre pas de manière exhaustive les conditions de l'article D.II.37, § 1^{er}, alinéa 6, et n'est donc pas conforme à la destination de la zone forestière ;

Considérant que le cadre de référence éolien de 2013 vise l'éloignement des éoliennes par rapport aux zones d'habitat à caractère rural de quatre fois la hauteur totale des éoliennes envisagées ; qu'au vu des modèles prévus, cette distance doit être de 920 m ; que les limites des zones d'habitat à caractère rural les plus proches sont de l'ordre d'un kilomètre et plus pour chacune des éoliennes projetées ; que le cadre de référence éolien de 2013 est donc respecté sur ce point ;

Considérant que le cadre de référence prévoit une distance minimale de 400 m par rapport aux habitations isolées ; qu'aucune habitation isolée ne se situe dans ce rayon ; que le cadre de référence est donc respecté sur ce point ;

Considérant que le chantier et l'accès aux éoliennes projetées pendant toute la durée de l'exploitation nécessitent la création de 4 nouveaux chemins privés d'une largeur libre d'obstacle de 6 mètres et d'une longueur totale de 560 m ;

Considérant que le projet nécessitera également l'aménagement d'aires de manœuvre temporaires d'une surface totale d'environ 70 ares pour une durée inférieure à 12 mois ;

Considérant que l'emprise au sol totale des aménagements permanents nécessaires à l'installation des éoliennes est de l'ordre d'1,3 hectare ; que les surfaces à déboiser, aménagements temporaires compris, atteignent au total une surface de 2,5 hectares ;

Considérant que les diverses interventions envisagées vont générer d'importantes modifications de relief du sol, dont 24 % seront réutilisés sur place ; que les 20.370 m³ de déblais excédentaires (1358 camions d'une capacité de 15 m³) devront être

évacués ; que les exutoires appropriés pour cette évacuation ne sont à ce stade pas définis ;

Considérant que le projet s'implante au sommet de la ligne de crête du bois de Herbaumont et est supposé renforcer cette ligne de force naturelle ;

Considérant que le parc éolien projeté sera covisible avec les éoliennes déjà construites le long de la N4 pour les villages situés de part et d'autre de cet axe, sans générer d'effet d'encerclement ;

Considérant toutefois que la covisibilité entre les éoliennes projetées et le château de Roumont (patrimoine classé) est possible depuis certaines rues du village ;

Considérant que la zone forestière concernée par l'objet de la demande est ceinturée par plusieurs périmètres paysager et points de vue remarquables repris à l'inventaire de l'ADESA ;

Considérant que l'auteur de l'étude évalue le site du projet en tant que paysage local du quotidien sans valeur paysagère patrimoniale reconnue ; que l'impact visuel des éoliennes projetées sur les paysages ruraux ouverts environnants, de qualité remarquable, sera toutefois assez conséquent, notamment depuis la partie au Sud et à l'Ouest du village de la Salle et depuis la partie à l'Ouest de Roumont, reprises en périmètre d'intérêts paysager à l'ADESA ;

Considérant que telles qu'implantées, compte tenu de leur disposition par rapport aux éoliennes existantes et de l'éloignement par rapport à l'axe de la N4, les éoliennes projetées ne s'inscrivent pas de manière cohérente dans les lignes de force anthropiques du paysage dans la mesure où elles tendent à se disperser dans le paysage, et ce selon divers points de vue ;

Considérant qu'aux termes de l'article D.II.37 du CoDT, le projet ne respecte pas la destination de la zone forestière du plan de secteur ».

34. L'article D.IV.13 du CoDT – dont la méconnaissance n'est pas invoquée en termes de requête – dispose comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Si l'autorité décidante ne vise pas explicitement la disposition précitée dans les motifs de l'acte attaqué, dont ceux reproduits sous le point 33, il en ressort toutefois qu'elle procède en réalité, lorsqu'elle apprécie l'impact paysager du projet, à l'examen de la demande de dérogation au plan de secteur sollicitée dans la demande de permis unique au regard de la condition énoncée à l'article D.IV.13, 3°, du CoDT.

Il ressort des motifs qui précèdent que l'autorité décidante considère que le projet est conforme au cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, en ce qui concerne la distance par rapport aux zones d'habitat et d'habitat à caractère rural ainsi que la distance par rapport aux habitations isolées. En revanche, elle estime que le projet ne s'intègre ni dans le paysage non bâti ni dans le paysage bâti – paysages préalablement identifiés dans la décision de refus –, en raison de la localisation et de la dispersion des éoliennes dans ces paysages. S'agissant du paysage non bâti, elle relève que des périmètres d'intérêt paysager et des points de vue remarquables repris à l'inventaire de l'ADESA ceignent le projet. S'agissant du paysage bâti, elle épingle la présence de paysages ruraux ouverts de qualité remarquable, de deux villages dont certaines parties sont reprises en périmètre d'intérêt paysager à l'ADESA, d'un château classé dans l'un de ceux-ci, d'éoliennes déjà existantes et de la RN4. Elle en déduit, en opportunité, que l'impact du projet sur l'ensemble de ces éléments n'est pas acceptable, sans considérer pour autant que les éoliennes projetées doivent renforcer les lignes de force anthropiques du paysage (les éoliennes existantes et la N4) ou que celles-ci doivent être privilégiées au détriment des autres éléments de celui-ci.

L'autorité a pu considérer, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation, que cette multiplication de vues était problématique, nonobstant le fait que les incidences de certaines d'entre elles soient considérées comme négligeables, faibles ou limitées dans l'étude d'incidences sur l'environnement.

La motivation de l'acte attaqué permet de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé que le projet ne s'intègre pas dans le paysage bâti et non bâti.

Les griefs exposés quant aux motifs de l'acte attaqué portant sur l'impact paysager du projet ne sont pas fondés.

29. Au regard de leur économie générale, les motifs de l'acte attaqué pris de l'absence d'intégration paysagère du projet, lesquels impliquent de ne pas accorder la dérogation sollicitée au plan de secteur, sont, à eux seuls, nécessairement déterminants de la décision de refus attaquée. Partant, la circonstance que les autres motifs de l'acte attaqué critiqués par ailleurs dans le premier moyen, concernant l'impact du projet sur le milieu biologique, sont éventuellement irréguliers est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

Il s'ensuit que les griefs afférents à ces autres motifs de l'acte attaqué sont irrecevables.

30. Le premier moyen est non fondé et, pour le surplus, irrecevable.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

31. Le second moyen est pris de la violation des articles 3.1., 3.2. et *3bis* du règlement (UE) 2022/2577 du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'absence, l'insuffisance, l'inexactitude des motifs, de l'erreur de droit et de fait dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

32. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« Le refus de la partie adverse est exclusivement fondé sur l'avis défavorable du DNF, lequel a considéré l'impact du projet sur le Milan royal et a estimé que l'impact du projet sur le Grand Murin était "rédhibitoire" malgré les mesures favorables à la conservation des espèces mises en place dans le cadre du projet.

L'acte attaqué est fondé sur cette position et ne procède à aucune mise en balance des intérêts afin de prendre en considération la priorité qui doit en principe être donnée aux projets d'énergie renouvelable, de sorte que l'acte attaqué méconnaît les dispositions européennes directement applicables relatives à l'accélération du déploiement des énergies renouvelables ».

B. Le mémoire en réplique

33. Elle réplique que l'article 122, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet au Conseil européen, sur proposition de la Commission européenne, d'adopter des mesures appropriées dans des situations exceptionnelles. Elle précise que s'il ne s'agit pas, en principe, d'une procédure législative ordinaire permettant de modifier les textes législatifs existants, le règlement (UE) 2022/2577 précité a été adopté dans des circonstances exceptionnelles liées à l'invasion par la Russie de l'Ukraine et à la crise énergétique qui a suivi, comme indiqué dans son préambule. Elle expose que ce règlement ne modifie pas formellement la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ni la directive

92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et qu'il est applicable uniquement durant 18 mois à dater de son entrée en vigueur et ne fait que déroger temporairement aux mécanismes prévus dans ces directives. Elle en déduit qu'il s'agit d'un système de dérogation particulier et limité dans le temps, justifié par des circonstances exceptionnelles.

Elle relève que les parties intervenantes ne contestent pas les motifs avancés par le Conseil européen pour justifier le recours à l'article 122, § 1^{er}, du TFUE ni ne prennent en considération le caractère limité dans le temps des dispositions critiquées. Elle en déduit qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle relative à la conformité du règlement (UE) 2022/2577 précité préconisée par les troisième et quatrième parties intervenantes.

Elle souligne que l'acte attaqué n'indique pas que le caractère prétendument non approprié des mesures de conservation a permis à l'autorité de ne pas procéder à la balance des intérêts imposée par l'article 3, § 2, du règlement (UE) 2022/2577 précité. Elle conteste la thèse de la partie adverse selon laquelle un tel examen a été opéré.

Elle critique l'examen du caractère approprié des mesures de conservation dans l'acte attaqué. Elle en infère que les manquements qui en résultent ne permettent pas de considérer que les conditions ne sont pas remplies pour appliquer l'article 3, § 2, précité, ni de procéder adéquatement à une mise en balance des intérêts, en application de cette disposition.

Elle se réfère à la sagesse du Conseil d'État quant à l'opportunité de réserver à statuer dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne sur les trois questions préjudicielles posées dans l'arrêt n° 263.053 du 24 avril 2025.

C. Le dernier mémoire

34. Elle rappelle que l'acte attaqué ne contient aucune référence au règlement (UE) 2022/2577 précité. Elle estime que le simple fait que l'acte attaqué contienne, globalement, des griefs relatifs à la biodiversité, est insuffisant pour démontrer que l'autorité a procédé à une mise en balance des intérêts. Elle insiste sur la nécessité qu'il ressorte de l'acte attaqué la raison pour laquelle la priorité n'a pas été donnée au projet d'énergie renouvelable, comme imposé par l'article 3, § 2, du règlement (UE) 2022/2577 précité. Elle estime que ne pas réserver la priorité au projet litigieux par rapport aux enjeux de biodiversité reviendrait à rendre inopérant le règlement (UE) 2022/2577 précité puisqu'il n'impliquerait aucun changement dans

l'attitude de l'autorité chargée d'examiner une demande de permis relatif à un projet d'énergie renouvelable.

VI.2. Examen

35. Il résulte de l'examen du premier moyen que les motifs de l'acte attaqué pris de l'impact paysager du projet dans le cadre de l'examen de la demande de dérogation au plan de secteur sont déterminants, à eux seuls, de la décision de refus intervenue.

Le second moyen critique spécifiquement les motifs de l'acte attaqué relatifs à l'impact du projet sur les chiroptères et l'avifaune, faisant grief à l'autorité décidante de ne pas avoir procédé à la mise en balance des intérêts prévue à l'article 3, § 2, du règlement (UE) 2022/2577 précité. La circonstance que ces motifs sont éventuellement irréguliers est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

Le second moyen est irrecevable.

VII. Indemnité de procédure

36. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la ville de Bastogne, H.D., F.C. et G.C. sont accueillies.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 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 26 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 mai 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux