

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n<sup>o</sup> 253.764 du 17 mai 2022

A. 227.974/XIII-8628

En cause :

1. **la ville de Tournai**,  
représentée par son collège communal,
2. **DEPAS Marie-France**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jacques SAMBON, avocat,  
rue des Coteaux 227  
1030 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jean-François CARTUYVELS, avocat,  
boulevard du Midi 29  
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

**la société privée à responsabilité limitée STORM 32**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Olivier DI GIACOMO et  
Renaud SMAL, avocats,  
Central Plaza,  
rue de Loxum 25  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par la voie électronique le 25 avril 2019, la ville de Tournai, représentée par son collège communal, et Marie-France Depas demandent l'annulation de « l'arrêté du ministre de l'Environnement du 22 février 2019 confirmant l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué du 5 novembre 2018 accordant à la SPRL Storm 32 un permis unique visant à construire et exploiter trois éoliennes d'une puissance nominale maximale de 3,6 MW et une cabine de tête

dans un établissement situé [à] l'est de Mourcourt, au nord de l'autoroute A8/E429 à [...] Mourcourt/Tournai ».

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 24 juin 2019, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Storm 32 a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 juillet 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 avril 2022.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Julien Laurent, *loco* M<sup>e</sup> Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Renaud Smal, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> 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*

1. Le 29 mars 2018, la partie intervenante introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de trois éoliennes d'une puissance nominale maximale de 3,6 MW et d'une cabine de tête, l'aménagement d'aires de manutention, de chemins d'accès et la pose de câbles électriques sur le territoire de la ville de Tournai (Mourcourt).

Préalablement à l'introduction de cette demande, une réunion d'information s'est tenue le 8 mai 2017 et une étude d'incidences a été réalisée.

Le projet est situé en zone agricole au plan de secteur, le long de l'autoroute A8/E429.

Il fait suite à un précédent projet de la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Wind Forever Del Melle portant sur l'implantation de cinq éoliennes d'une puissance unitaire de 2 à 3,4 MW de part et d'autre de l'autoroute A8/E429 et ayant fait l'objet d'une décision de refus du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire en date du 9 mars 2015, confirmant la décision de refus des fonctionnaires délégué et technique du 13 octobre 2014.

2. Le 18 avril 2018, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception de la demande de permis unique, mais la déclarent incomplète et sollicitent divers renseignements et documents complémentaires.

La partie intervenante dépose les compléments demandés le 27 avril 2018.

3. Le 17 mai 2018, les fonctionnaires technique et délégué déclarent la demande de permis unique complète et recevable.

4. Des enquêtes publiques sont organisées du 8 juin au 10 juillet 2018 dans les communes de Frasnes-lez-Anvaing et de Celles et la ville de Tournai. Elles suscitent soixante-deux lettres de réclamations, parmi lesquelles celle de la deuxième partie requérante.

5. Le 18 mai 2018, la S.A. FLUXYS émet un avis favorable.

6. Le 24 mai 2018, l'OTAN émet un avis favorable.

7. Le même jour, l'institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) émet un avis favorable.

8. Le 4 juin 2018, la Défense émet un avis favorable conditionnel.

9. Le 5 juin 2018, Hainaut Ingénierie Technique (HIT) émet un avis favorable conditionnel.

10. Le 6 juin 2018, la cellule GISER du département de la ruralité et des cours d'eau émet un avis favorable.

11. Le 14 juin 2018, le département de la ruralité et des cours d'eau, direction du développement rural d'Ath donne un avis favorable sous conditions.

12. Le 18 juin 2018, la RTBF émet un avis favorable.

13. Le 26 juin 2018, le pôle Environnement du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESW Wallonie) émet un avis favorable conditionnel.

14. Le 29 juin 2018, le pôle Aménagement du territoire du CESW Wallonie émet un avis favorable.

15. Le 2 juillet 2018, la DGO1 - direction des routes de Mons émet un avis favorable.

16. Le 4 juillet 2018, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) de Tournai émet un avis favorable, sous réserve de respecter toutes les recommandations préconisées par l'auteur de l'étude d'incidences.

17. Le 16 juillet 2018, la DGO3 - direction de la prévention des pollutions - Cellule bruit remet un avis favorable conditionnel.

18. Le 18 juillet 2018, le collège communal de Celles émet un avis défavorable.

19. Le 20 juillet 2018, le collège communal de Frasnes-lez-Anvaing émet un avis défavorable.

20. Le 27 juillet 2018, la DGO3 - direction extérieure de Mons - département de la nature et des forêts (DNF) donne un avis favorable sous conditions.

21. Le 27 août 2018, le service public fédéral Mobilité et Transports, direction générale du Transport aérien (DGTA) émet un avis favorable conditionnel.

22. Le 21 septembre 2018, le collège communal de la ville de Tournai émet un avis défavorable.

23. Le 1<sup>er</sup> octobre 2018, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de trente jours le délai de notification de leur décision.

24. Le 5 novembre 2018, ils octroient le permis unique sollicité.

25. Les 23 et 29 novembre 2018, les parties requérantes introduisent chacune un recours au Gouvernement wallon contre le permis unique.

26. Le 31 janvier 2019, les fonctionnaires technique et délégué adressent au Ministre leur rapport de synthèse, à l'issue duquel ils proposent de confirmer la décision accordant le permis unique.

27. Le 22 février 2019, le ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences autorise, moyennant le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur et des conditions d'exploitation, la partie intervenante à construire et exploiter trois éoliennes d'une puissance nominale maximale de 3,6 MW et une cabine de tête sur un site situé à l'est de Mourcourt, au nord de l'autoroute A8/E429 à 7543 Mourcourt (Tournai).

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Premier moyen*

##### *IV.1. Thèses des parties*

###### *A. La requête en annulation*

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.I.1 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.50 et D.64 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet

1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, pris conjointement avec le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles estiment que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, notamment au regard du cadre de référence, et ne répond pas aux recours en réformation introduits. Elles exposent que le cadre de référence privilégie le regroupement des unités de productions et donc, les parcs se composant d'un minimum de cinq éoliennes, dans le souci de veiller à une gestion parcimonieuse du territoire et de respecter la Convention européenne du paysage. Elles indiquent que les parcs de plus petite taille ne peuvent être autorisés que s'il ressort à suffisance du permis unique que son auteur s'est soucié de la limitation du mitage de l'espace et pour autant que le projet ne réduise pas le potentiel global de la zone. Elles font grief à l'acte attaqué de reconnaître que le projet litigieux ne constitue pas un parc prioritaire ni l'extension d'un parc existant, et de néanmoins valider le projet au motif que celui-ci s'implante en bordure d'une infrastructure structurante, sans prendre en considération la critique, formulée dans leurs recours en réformation, relative au mitage de l'espace induit par l'implantation d'un parc de trois éoliennes et sans motiver le fait que le projet ne réduirait pas le potentiel global de la zone. Or, elles évoquent les arrêts n<sup>os</sup> 242.669 du 16 octobre 2018 et 238.881 du 26 juillet 2017, qui notamment ont décidé que « le seul fait qu'un projet éolien soit prévu à proximité d'une voie de circulation importante ne permet pas de comprendre en quoi la première condition prise de la limitation du mitage est effectivement respectée » et que « [l]a circonstance que le cadre de référence encourage [...] le regroupement des parcs éoliens à proximité des infrastructures, dont les voies de circulation telles l'A8, ne justifie pas, à lui seul, qu'un projet de seulement quatre éoliennes puisse être considéré comme admissible au regard du critère de la limitation du mitage de l'espace ».

### *B. Le mémoire en réponse*

La partie adverse répond que les griefs formulés quant au non-respect du cadre de référence dans les recours en réformation introduits contre le permis unique étaient très peu étayés. Elle estime que ces griefs doivent être lus au regard de la pièce 26 du dossier administratif, s'agissant des observations de l'exploitant aux griefs formulés à l'appui du recours. Elle relève ensuite que la question de l'interdistance entre les parcs est abordée en page 182 de l'étude d'incidences et que la carte n° 4B des contraintes montre que le projet tire un profit maximum du potentiel de la zone, dès lors que l'implantation de deux éoliennes au sud de l'autoroute ne permettrait pas de maximaliser le potentiel éolien de la zone. Elle

souligne par ailleurs que la motivation de l'acte attaqué ne se limite pas aux seuls motifs critiqués par les parties requérantes à l'appui du moyen, mais qu'il est au contraire, à de multiples reprises, fait référence et répondu au grief soulevé dans les recours administratifs. Elle observe enfin qu'il est conclu que le projet respecte plusieurs objectifs majeurs du cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne, dont notamment le fait que le projet propose une composition en accord avec le milieu d'accueil et la ligne de force secondaire du paysage.

### *C. Le mémoire en réplique*

Les parties requérantes répliquent en soulignant que le moyen tel que développé dans la requête ne se limite pas à dénoncer le fait que les motifs de l'acte attaqué ne répondent pas aux recours en réformation introduits, mais qu'il critique également directement la motivation de l'acte attaqué, qu'elles considèrent inadéquate au regard des critères du cadre de référence. Elles indiquent ne pas comprendre le renvoi fait par la partie adverse « aux observations de l'exploitant aux griefs formulés à l'appui du recours » dans son mémoire en réponse, dès lors que l'acte attaqué ne se réfère nullement à ce document. Elles estiment en outre que le fait que l'étude d'incidences aborde la question de l'interdistance entre les parcs n'est pas pertinent pour l'examen du bien-fondé du moyen. Pour le surplus, elles relèvent que s'il n'est pas contestable que l'acte attaqué comporte une motivation formelle portant notamment sur l'aspect paysager du projet, ce n'est pas pour autant que celle-ci est nécessairement suffisante et adéquate quant à l'admissibilité du projet au regard d'un principe fondamental du cadre de référence, celui de privilégier les parcs d'au moins cinq éoliennes afin de maximiser le potentiel éolien sur un site et une zone. Elles ajoutent que ce n'est pas parce qu'un parc éolien se situe en bordure extérieure d'une zone d'exclusion de la cartographie Feltz que pour l'ensemble du paysage au-delà de cette zone d'exclusion, le projet ne participe pas au mitage de l'espace et ne réduit pas le potentiel global de la zone. Elles avancent que si le fonctionnaire délégué rappelle ainsi partiellement l'objectif du cadre de référence en exposant que le parc s'implante dans une zone du territoire où le productible semble être dans une moyenne qualifiée de « bonne » et dont il est opportun de maximaliser l'exploitation du gisement éolien, il n'expose pas en quoi l'implantation de trois éoliennes, soit 60 % du minimum préconisé par ce même cadre, « maximalise l'exploitation du gisement éolien » et « ne réduit pas le potentiel global de la zone » et ce, d'autant plus que, selon elles, d'autres sites alternatifs existent permettant l'implantation d'un nombre plus important d'éoliennes.

#### *D. Le mémoire en intervention*

La partie intervenante précise que l'exigence de limitation du mitage de l'espace reprise comme principe de priorité du cadre de référence implique de limiter l'occupation de l'espace rural par un certain nombre d'éoliennes isolées. Elle indique que l'acte attaqué souligne que les trois éoliennes s'implanteront en bordure d'infrastructure structurante (autoroute), ce qui est privilégié dans le cadre de référence. Une telle implantation favorise, selon elle, la conservation d'espaces vierges et cohérents et permet donc de prévenir le mitage de ces espaces. Après avoir cité les motifs de l'acte attaqué relatifs à l'environnement visuel du projet, elle fait valoir que ceux-ci font apparaître que la partie adverse a bien apprécié l'admissibilité du projet au regard de la condition de l'absence de mitage de l'espace et qu'ils répondent à suffisance aux risques de mitage invoqués de manière vague et abstraite par les requérantes durant l'instruction de la demande. Elle considère que les requérantes s'abstiennent, pour le surplus, de soutenir qu'une telle appréciation serait erronée et, *a fortiori*, dénuée de tout fondement. Concernant la condition relative à l'absence de réduction du potentiel global de la zone, elle relève que l'acte attaqué considère, sur la base de l'étude des vents et des données de production de parc existant, que le site du projet dispose d'un gisement éolien de très bon niveau. Elle rappelle que le projet litigieux fait suite à un précédent refus de permis pour un projet de cinq éoliennes au même endroit. Or, à son estime, la réduction du nombre d'éoliennes de cinq à trois et l'implantation de ces éoliennes du même côté de l'autoroute permettent précisément d'exploiter le potentiel éolien de la zone tout en limitant, à un niveau acceptable, les nuisances générées par un tel projet à cet endroit. Elle est d'avis que ces considérations, expressément rappelées dans la motivation formelle de l'acte attaqué et qui trouvent appui dans l'étude d'incidences, démontrent que la partie adverse a estimé que la configuration retenue de trois éoliennes alignées sur l'infrastructure autoroutière est la meilleure pour maximiser le potentiel de la zone au regard des contraintes locales. Elle conclut que les motifs de l'acte attaqué font dès lors apparaître que son auteur a apprécié l'admissibilité du projet au regard de cette seconde condition et qu'il n'est ni invoqué, ni *a fortiori* démontré, qu'une telle appréciation serait manifestement erronée.

#### *E. Le dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse s'en réfère à son mémoire en réponse et aux motifs de l'acte attaqué, desquels il résulte, selon elle, que si le projet ne peut être considéré comme prioritaire au regard du cadre de référence, les trois éoliennes vont néanmoins s'implanter en bordure d'infrastructures structurantes (autoroute) ce qui, dans ce cas, est privilégié dans le cadre de référence. Elle fait valoir qu'il ressort également de l'acte attaqué qu'il a été considéré que le projet présente une lisibilité

sans faille et parfaitement associée à l'infrastructure routière, ou encore que le projet est simple, lisible et prendra place dans un environnement en parfaite cohérence avec l'autoroute. Elle renvoie par ailleurs aux pages 63 et 64 de l'acte attaqué, où est discutée la conformité du projet avec le cadre de référence et où il est conclu que le projet respecte plusieurs objectifs majeurs du cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne, à savoir la proximité d'un réseau structurant, la distance par rapport à l'habitat et le fait que le projet propose une composition en accord avec le milieu d'accueil et la ligne de force secondaire du paysage. En tout état de cause, elle est d'avis qu'il ne peut être raisonnablement soutenu que l'acte attaqué ne tient pas compte de la nécessité de prévenir le « mitage » du paysage par l'implantation d'éoliennes en ordre dispersé, dès lors qu'au niveau de l'aménagement du territoire, il est, selon elle, évident que les implantations de parcs éoliens en bordure d'infrastructures autoroutières contribuent largement à éviter le mitage des territoire et paysage wallons.

#### *F. Le dernier mémoire de la partie intervenante*

La partie intervenante répète que les motifs de l'acte attaqué rencontrent à suffisance les deux conditions fixées par le cadre de référence pour l'autorisation de parcs de moins de cinq éoliennes. Elle relève qu'en ce qui concerne la limitation du mitage de l'espace, l'acte attaqué souligne que le projet présente une « lisibilité sans faille », s'implante en bordure d'une infrastructure structurante avec laquelle il s'associe « parfaitement », n'engendrera pas de situation problématique en termes de co-visibilité ou d'encerclement et « ne morcellera pas » la zone dite d'exclusion à l'extrémité de laquelle il s'implante. En ce qui concerne le potentiel global de la zone, elle observe que l'acte attaqué souligne que le site du projet dispose d'un gisement éolien de très bon niveau et rappelle que ce projet fait suite au refus de permis dont a fait l'objet un premier projet de cinq éoliennes au même endroit. Elle constate que le cadre de référence ne définit ni l'échelle territoriale à laquelle doit s'apprécier la condition de limiter le mitage de l'espace, ni la notion de « zone » à laquelle se réfère la condition de ne pas réduire le potentiel éolien, de sorte que ces questions relèvent du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la partie adverse. Elle considère qu'au demeurant, les développements présentés dans la motivation de l'acte attaqué, qui se réfèrent notamment à l'absence de situation problématique en termes de co-visibilité ou d'encerclement, dépassent la seule zone d'exclusion ou le seul « site » dans lequel s'implante le projet.

### *G. Le dernier mémoire des parties requérantes*

Les parties requérantes observent que la partie adverse reconnaît, dans l'acte attaqué, que le parc de trois éoliennes en projet n'est pas prioritaire, qu'il ne constitue pas l'extension d'un parc existant et qu'il s'implante en bordure d'une infrastructure structurante. Elles rappellent toutefois qu'au regard du cadre de référence, l'admissibilité de parcs qui ne se composent pas d'un minimum de cinq éoliennes implique que l'autorité se soucie de limiter le mitage de l'espace et apprécie que le projet autorisé ne réduise pas le potentiel global de la zone. En ce qui concerne le mitage de l'espace, elles soulignent à nouveau que le seul constat qu'un projet est prévu à proximité d'une voie de circulation importante ne suffit pas. Elles font par ailleurs valoir que la lisibilité d'un parc est une composante intrinsèque du projet analysé et soulignent que le mitage de l'espace concerne l'impact du projet au regard des autres installations dans le paysage global. Selon elles, pour éviter un tel mitage, le cadre de référence édicte le principe de regroupement, qui vise tant à réunir plusieurs éoliennes dans un seul projet qu'à rassembler plusieurs projets par le biais de l'extension des parcs existants, raison pour laquelle, selon le cadre de référence, les parcs plus importants et moins nombreux doivent être préférés aux petites unités démultipliées. Elles estiment que l'analyse de l'existence d'unités démultipliées participant au mitage de l'espace n'apparaît nullement dans la motivation de l'acte attaqué et que sur ce plan, celle-ci est donc défailante. Elles considèrent enfin que le seul constat que « le site du projet de Mourcourt dispose d'un gisement éolien de très bon niveau » est insuffisant, car il convient selon elles de prendre en considération le potentiel global de la zone, l'autorité devant vérifier en quoi l'autorisation de petites unités ne compromet pas l'implantation de parcs plus importants qui, par leur taille, maximisent le potentiel éolien de la zone.

#### *IV.2. Examen*

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 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.

Par ailleurs, 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. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations

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

Le cadre de référence, visé au moyen, a pour objet de donner les orientations stratégiques du Gouvernement wallon en matière de développement de projets éoliens. 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. Ce cadre repose sur plusieurs principes et expose, notamment, ce qui suit :

« Les parcs se composant d'un minimum de 5 éoliennes seront prioritaires; si des parcs éoliens de plus petite taille doivent être envisagés, ils seront autorisés dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone. [...] Les parcs plus importants et moins nombreux sont préférés aux petites unités démultipliées ».

Ainsi, ce cadre privilégie les parcs d'au moins cinq éoliennes afin de maximiser le potentiel éolien sur un site et une zone, mais il envisage que des parcs de plus petite taille puissent être autorisés « dans le souci de limiter le mitage de l'espace et pour autant qu'ils ne réduisent pas le potentiel global de la zone ».

Il s'ensuit qu'un projet de moins de cinq éoliennes ne peut être autorisé que s'il ressort à suffisance du permis unique délivré que son auteur s'est soucié de la limitation du mitage de l'espace et que le projet autorisé ne réduit pas le potentiel global de la zone. Le mitage vise l'éparpillement anarchique des constructions (Grand Robert).

En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que le projet comporte l'implantation de trois éoliennes, ce qui peut être considéré comme non prioritaire au regard du cadre de référence mais que ces trois éoliennes vont néanmoins s'implanter en bordure d'infrastructure structurante (autoroute) ce qui dans ce cas est privilégié dans le cadre de référence; (p.22)  
(...)  
Considérant que selon l'étude d'incidences, sur base de l'étude de vent et des données de production de parc existant, il peut être considéré que le site du projet de Mourcourt dispose d'un gisement éolien de très bon niveau; (p.32)  
(...)

#### Lisibilité du projet

- Les trois éoliennes projetées sont disposées en ligne courbe parallèlement à l'autoroute A8/E49 et à des niveaux d'implantation très proches l'un de l'autre.
- Il en résulte une lisibilité sans faille et parfaitement associée à l'infrastructure autoroutière A8/E49.

(...)

#### Lignes de force

- Le paysage régional ne présente pas de ligne de force principale (< 2 km).
- L'autoroute A8/E49 est bien intégrée et est faiblement perceptible.
- Le liseré de végétation qui longe l'infrastructure autoroutière marque néanmoins une rupture dans le paysage, l'A8/E49 peut être dès lors considérée comme ligne de force secondaire locale artificielle.
- En conséquence, par la composition spatiale simple, lisible et l'implantation dans un environnement visuel parfaitement en cohérence avec l'autoroute A8/E49, il peut être admis que le projet de parc propose une restructuration du paysage. (p.58)

(...)

#### Correspondance du projet au cadre de référence

##### Nombre de machines

- Avec 3 éoliennes de puissance, le projet reste de taille réduite par rapport aux indications du cadre de référence pour l'implantation des éoliennes sur le territoire wallon qui privilégie les parcs les plus puissants possibles et vise entre autres à maximaliser l'exploitation du potentiel éolien d'un site pour éviter le mitage de nos paysages.
- L'implantation en bordure de l'infrastructure autoroutière A8/E49, et en zone capable au plan de secteur, correspond pleinement aux indications du cadre de référence.

(...)

##### Réseau structurant

- Le projet s'implante à proximité d'une infrastructure structurante l'A8/E49, ce qui correspond pleinement aux indications du cadre de référence poursuivis par le Gouvernement wallon.
- La composition spatiale est simple, lisible et les éoliennes prendront place dans un environnement visuel parfaitement en cohérence avec l'autoroute A8/E49.

#### Conclusion

- Le projet respecte plusieurs objectifs majeurs du cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne, à savoir :
  - la proximité du réseau structurant;
  - la distance par rapport à l'habitat;
  - le projet propose une composition du paysage en accord avec le milieu d'accueil et la ligne de force secondaire du paysage (p.64-65) ».

Or, le seul fait qu'un projet éolien soit prévu à proximité d'une voie de circulation importante ne permet pas de comprendre en quoi la première condition prise de la limitation du mitage est effectivement respectée. La circonstance que le cadre de référence encourage, comme il est relevé dans l'acte attaqué, le regroupement des parcs éoliens à proximité des infrastructures, dont les voies de circulation, telle l'A8, ne justifie pas, à lui seul, qu'un projet de seulement trois éoliennes puisse être considéré comme admissible au regard du critère de la limitation du mitage de l'espace. En outre, les motifs de l'acte attaqué par lesquels son auteur estime qu'il résulte de l'implantation des trois éoliennes « en ligne courbe parallèlement à l'autoroute A8/E49 et à des niveaux d'implantation très proches l'un

de l'autre », « une lisibilité sans faille et parfaitement associée à l'infrastructure autoroutière » et « une restructuration du paysage en adéquation avec une ligne de force secondaire du paysage local » ne suffisent pas à rendre compte adéquatement du nécessaire examen de l'impact du projet au regard des autres installations dans le paysage global.

Par ailleurs, l'appréciation que l'autorité doit nécessairement porter quant à l'examen de l'impact du projet sur « le potentiel global de la zone », et dont elle doit rendre compte dans la motivation formelle de sa décision, implique de vérifier si l'autorisation du parc de trois unités en projet ne compromet pas l'implantation de parcs plus importants, d'au moins cinq unités, qui eux maximisent le potentiel éolien de la zone d'implantation. Cet examen est en l'espèce absent de la motivation de l'acte attaqué. Tout au plus, l'auteur de l'acte attaqué constate que le site du projet de Mourcourt dispose d'un gisement éolien de très bon niveau. Par ailleurs, si l'auteur de l'acte attaqué distingue le projet d'un précédent de cinq éoliennes, lequel a été refusé en raison de la présence d'habitations isolées à moins de 600 mètres des éoliennes, de l'insuffisante prise en compte du paysage et des discordances entre l'étude d'incidences et la demande au niveau des puissances des machines envisagées (p. 38), il ne peut en être déduit qu'il a « considéré que la configuration retenue de trois éoliennes alignées sur l'infrastructure autoroutière représente, en l'espèce, la seule et meilleure configuration pour maximiser le potentiel de la zone au regard des contraintes locales ». En outre, si l'implantation de ce parc de cinq éoliennes à l'endroit précis du projet a été jugée incompatible avec les contraintes locales, il n'est pas pour autant établi que la zone concernée ne pourrait accueillir un parc plus important. En tout état de cause, la seule mention du refus précité et de ce qui distingue les deux parcs projetés ne suffit pas à rendre compte du nécessaire examen que le projet autorisé ne réduit pas le potentiel global de la zone.

Il en résulte que l'acte attaqué est insuffisamment et inadéquatement motivé sur les deux points précités, ce d'autant qu'ils ont été invoqués par les parties requérantes dans leur recours administratif.

Le premier moyen est fondé.

## *V. Troisième moyen*

### *V.1. Thèses des parties*

#### *A. La requête en annulation*

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles D.I.1 du CoDT, des articles 2 et 95 du décret du 11 mars 1999 précité, des articles D.50 et D.64 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, pris conjointement avec le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Wallonie approuvé par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et modifié le 11 juillet 2013, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles estiment que la motivation de l'acte attaqué quant à la proximité des habitations riveraines et l'impact visuel sur le cadre de vie des riverains est inadéquate et divisent leur moyen en deux branches.

En une première branche, après avoir rappelé les recommandations du cadre de référence en termes de « confort visuel et acoustique » et la motivation de l'acte attaqué quant au respect des distances recommandées, elles font valoir que l'angle horizontal d'occupation visuelle à partir de la ferme del Melle, située à 405 mètres du projet, est « d'environ 100° de l'éolienne n° 1 à 3, ce qui correspond à 67 % de l'angle de perception horizontale le plus large de l'œil humain (ayant une valeur de 150°) », ce qui implique une occupation de deux tiers des parties sud du cadre paysager de cette ferme par le projet éolien. Elles estiment que la motivation de l'acte attaqué n'explique pas en quoi une occupation visuelle du champ de vision de cette importance est admissible. Elles exposent par ailleurs que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, quatorze autres habitations que la ferme del Melle se situent à moins de 600 mètres des éoliennes projetées et que, pour toutes ces habitations, le cadre de référence impose une justification spécifique en relation avec l'orientation des vues, les obstacles visuels existants ou la possibilité d'implanter des mesures d'atténuation. Or, elles relèvent qu'une telle motivation est absente en l'espèce. Elles sont en outre d'avis que la partie adverse ne peut substituer « un critère de 3 fois la hauteur des éoliennes à un critère de 4 fois la hauteur des éoliennes sans violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution », dès lors qu'en application des principes d'égalité, de non-discrimination et de *standstill*, « l'autorité ne peut, dans un cas particulier, substituer un critère général moins protecteur de l'environnement à un critère général plus protecteur de l'environnement qui définit précisément les conditions dans lesquelles ce critère peut être amendé ».

En une seconde branche, elles font grief à l'acte attaqué de ne pas justifier l'admissibilité de la situation pour les habitants pour lesquels « les éoliennes modifieront de manière très importante à fortement le cadre paysager ».

### *B. Le mémoire en réponse*

La partie adverse conteste, en premier lieu, l'intérêt au moyen des parties requérantes, qui ne disposent d'aucun droit sur les habitations isolées situées à moins de 600 mètres des éoliennes.

Sur le fond, elle souligne que les recommandations du cadre de référence sont reprises dans l'acte attaqué et dans l'étude d'incidences, dont elle reproduit les passages relatifs à la « [p]erception depuis les habitations situées à moins de 600 mètres » et desquels il ressort, selon elle, que la problématique des distances par rapport aux habitations isolées a été attentivement examinée et que la recommandation du cadre de référence qui s'y rapporte est respectée par le projet. Elle reproduit par ailleurs les motifs de l'acte attaqué quant aux habitations proches du projet et à la perception depuis les lieux proches, soulignant que pour chacun d'eux, le pourcentage du champ de vision occupé par le parc a été précisé sur la base de l'étude d'incidences. Elle rappelle en outre que l'acte attaqué confirme le permis délivré en première instance, lequel précise que les éoliennes ont été déplacées à la suite de la réunion d'information préalable pour respecter la distance minimale de 400 mètres par rapport à la ferme del Melle. Elle constate que le moyen ne critique pas la méthodologie ni les conclusions de l'auteur de l'étude d'incidences que l'acte attaqué s'approprie.

### *C. Le mémoire en réplique*

Les parties requérantes font d'abord valoir qu'une commune a intérêt à invoquer tout moyen en relation avec l'appréhension du bon aménagement des lieux et que « tout requérant a intérêt au moyen fondé sur les dispositions dans le respect des conséquences sur l'adoption de l'acte administratif ». Elles estiment qu'en l'espèce, l'appréhension adéquate de l'impact du projet sur les habitations les plus proches et le respect des distances définies dans le cadre de référence sont susceptibles d'avoir une incidence sur la portée de l'acte attaqué, de sorte que le moyen est recevable.

Sur le fond, elles estiment que la partie adverse, qui se limite à reproduire des extraits de l'étude d'incidences et de l'acte attaqué, ne répond nullement aux griefs développés à l'appui du moyen. En ce qui concerne la ferme del Melle, elles relèvent que la conclusion de l'acte attaqué selon laquelle « les incidences [...] seront fortes mais restent acceptables dans l'ensemble » est globale et n'exclut pas des spécificités. Elles soulignent en outre que cette conclusion ne concerne que les incidences « fortes » et non les impacts « très importants ». Elles ajoutent que la motivation de l'acte attaqué n'appréhende nullement l'impact du projet au regard de l'angle horizontal d'occupation visuelle depuis la ferme. Enfin,

elles font grief à la motivation de se départir, sans justification, du cadre de référence.

#### *D. Le mémoire en intervention*

La partie intervenante conteste, à titre principal, l'intérêt des requérantes au moyen, soulignant que celles-ci ne disposent d'aucun droit réel ou personnel ni ne résident dans l'une ou plusieurs des quatorze habitations isolées se situant à moins de 600 mètres du projet.

À titre subsidiaire, se référant aux motifs de l'acte attaqué, elle relève que parmi les quatorze habitations isolées situées à moins de 600 mètres du projet, seule la ferme del Melle, distante de 405 mètres de l'éolienne n° 1, se situe dans la « zone d'intrusion visuelle déterminée par un rayon correspondant à 3 fois la hauteur d'une éolienne (soit 450 mètres dans le cas présent) », au sein de laquelle « le contraste (ou la rupture d'échelle) est important par rapport aux autres éléments du paysage ». Selon elle, le motif de l'acte attaqué relatif à cette habitation, qu'elle cite, démontre que la partie adverse a tenu compte des critères visés dans le cadre de référence, spécialement « l'orientation des ouvertures et des vues » et le « relief et [l]es obstacles visuels locaux », et permet de comprendre pourquoi la partie adverse a estimé pouvoir délivrer le permis attaqué en dépit de l'angle horizontal d'occupation visuelle qui caractérise cette habitation. Elle considère que reprocher à la partie adverse de ne pas avoir expliqué davantage en quoi cet angle horizontal d'occupation visuelle était admissible revient à exiger d'elle qu'elle donne les motifs de ses motifs, ce qui ne se peut. De même, elle estime que les motifs de l'acte attaqué quant aux autres habitations isolées se situant hors de la zone d'intrusion visuelle permet de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a pu juger admissible l'impact du projet sur ces habitations, même si le projet modifie sensiblement leur cadre paysager. Enfin, elle conteste que la partie adverse ait substitué au critère de « 4 fois la hauteur des éoliennes » du cadre de référence un critère de « 3 fois la hauteur des éoliennes », de sorte que le grief articulé en ce sens dans la première branche du moyen manque, selon elle, en fait.

#### *E. Le dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse ne revient pas sur le troisième moyen.

#### *F. Le dernier mémoire de la partie intervenante*

La partie intervenante insiste sur le fait que l'impact éventuel du projet sur les habitations situées à moins de 600 mètres d'une éolienne est sans effet sur la situation de la deuxième requérante, qui ne dispose d'aucun droit réel ou personnel sur l'une ou plusieurs de ces habitations dans lesquelles elle ne réside pas, et qu'elle

n'a dès lors pas intérêt au moyen. Elle souligne que l'arrêt n° 242.856 du 7 novembre 2018 invoqué par les requérantes dans leur mémoire en réplique n'est pas pertinent en l'espèce puisqu'il n'est nullement démontré, ni même invoqué, que l'augmentation de la distance séparant les éoliennes de certaines des habitations situées à moins de 600 mètres a également pour effet d'éloigner les éoliennes de l'habitation de la deuxième requérante. Quant à la première requérante, elle estime que son intérêt au moyen ne peut être purement et simplement déduit de son intérêt au recours, de sorte que le troisième moyen est irrecevable.

Sur le fond, elle indique partager les conclusions de l'auditeur rapporteur selon lesquelles les requérantes reprochent en réalité à la partie adverse de ne pas avoir donné les motifs de ses motifs, ce qui ne se peut.

#### *G. Le dernier mémoire des parties requérantes*

Les parties requérantes font valoir que le moyen est recevable dans leur deux chefs, pour les motifs exposés dans le mémoire en réplique et le rapport de l'auditeur.

Sur le fond, elles répètent que l'acte attaqué ne contient aucune justification d'une implantation du projet à une distance de moins de 600 mètres des quinze habitations isolées, alors qu'il revient à l'autorité compétente de procéder à l'appréciation de l'admissibilité d'une telle implantation, le renvoi à l'étude d'incidences ne pouvant suffire, selon elles, *a fortiori* lorsque cette étude d'incidences met en évidence les impacts du projet sur les habitations isolées. En ce qui concerne la « perception depuis les lieux proches », elles reproduisent l'argumentation développée dans la requête en annulation.

#### *V.2. Examen*

##### *Sur la recevabilité*

Si la ville de Tournai ne dispose pas de droits réels sur les immeubles isolés situés à moins de 600 mètres des éoliennes en projet, en revanche elle a intérêt à invoquer un moyen relatif au bon aménagement du territoire communal. Il n'est ni contestable ni contesté que certaines habitations précitées sont bien implantées sur le territoire communal de Tournai. Partant, la ville dispose d'un intérêt à un moyen qui dénonce une atteinte au bon aménagement au regard de ce cadre bâti. L'exception n'est pas accueillie.

### *Sur le fond*

Le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes expose notamment ce qui suit :

- « Pour le grand éolien, la norme de bruit à l'immission est conforme aux conditions sectorielles et
  - la distance à la zone d'habitat s'élève à minimum 4 fois la hauteur totale des éoliennes
  - la distance aux habitations hors zone d'habitat pourra être inférieure à 4 fois la hauteur totale des éoliennes (et sans descendre en-dessous de 400 mètres) pour autant qu'elle tienne compte de l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.) ».

Plusieurs habitations se trouvent, hors zone d'habitat, à des distances inférieures à 600 mètres, mais supérieures à 400 mètres, de l'une ou l'autre éolienne en projet.

Par conséquent, pour pouvoir autoriser le projet éolien litigieux en respectant les options du cadre de référence de 2013 précité, l'autorité administrative devait tenir compte, au regard de ces habitations, de « l'orientation des ouvertures et des vues, du relief et des obstacles visuels locaux comme la végétation arborée ainsi que la possibilité de mesures spécifiques pour amoindrir ces impacts (écrans, etc.) » et en rendre compte dans la motivation de l'acte attaqué.

L'étude d'incidences sur l'environnement jointe à la demande examine la perception du parc en projet depuis les différentes habitations situées à moins de 600 mètres.

L'acte attaqué, quant à lui, est notamment motivé comme suit :

- « Considérant également qu'une distance de 400 mètres est imposée par ce cadre de référence vis-à-vis de l'habitat isolé;

[...]

Considérant qu'il est donc souhaitable de respecter une distance égale à 3 fois la hauteur de l'éolienne (à savoir 450 mètres maximum) vis-à-vis des riverains afin d'éviter une trop grande rupture d'échelle et une sensation d'écrasement vis-à-vis des habitations;

Considérant qu'une seule habitation est concernée par la zone d'intrusion visuelle (toutes les habitations étant distantes de plus de 150 mètres X 3, à savoir 450 mètres des éoliennes sauf la "Ferme del Melle" distante de 405 mètres de l'éolienne 1);

Considérant toutefois que depuis le corps de logis (bâtiment du Nord de la Ferme del Melle), seules les éoliennes 1 et 2 sont visibles; que l'angle de vue depuis ce bâtiment est donc réduit de 15° (angle horizontal d'occupation visuelle de 85°, au

lieu de 100° depuis la ferme vers le Parc); que seule la partie supérieure des 2 éoliennes est visible car la partie basse est masquée par les bâtiments annexes et le rideau d'arbre proche;

Considérant que, mis à part, la "Ferme del Melle", l'habitation isolée la plus proche d'une éolienne est distante de 456 mètres de celle-ci, soit hors de la zone d'intrusion visuelle ».

Par ailleurs, il reprend l'avis du fonctionnaire délégué sur recours, lequel indique en ce qui concerne la « zone de visibilité du projet – perception depuis les lieux proches » que les « éoliennes modifieront de manière très importante à fortement le cadre paysager des habitants » suivants :

- « - la ferme Del Melle près de 60 % de l'angle de vision (côté sud) sera occupé par les éoliennes;
- la ferme rue du Vieux Comté n° 59, 10 % de l'angle du champ de vision sera occupé par les éoliennes;
- Hameau "Moulin", rue Couture de Breuze, rue du Château, rue du Vieux Comté (5 habitations) 10 à 15 % de l'angle de vision sera occupé par les éoliennes et jusque 35 % pour l'habitation n° 57 de la rue Couture de Breuze;
- 2 habitations route de Velaines, n° 77 et 79, 24 % du champ de vision occupé par le parc;
- Ferme Foresteau, Rue Vert marais 15 % du champ de vision occupé par le parc;
- Le n° 2 de la rue Vert Marais près de 50 % du champ de vision occupé par le parc;
- Les 2 habitations voisines n° 7 et 8 rue Vert Marais occupation visuelle d'environ 40 et 45 % du champ de vision sur le cadre paysager;
- Melles;
- 4 habitations de la rue Saint Pierre avec une occupation visuelle d'environ 10 à 20 % du champ de vision sur le cadre paysager;
- rue de la Fleur de Bouquette;
- rue de la Besace (4 habitations);
- Hameau de Quièremont ».

Le même fonctionnaire délégué sur recours conclut comme suit :

- « De manière générale :
  - les éoliennes et l'infrastructure autoroutière A8/E49 seront visuellement indissociables.
  - les incidences sur les habitations isolées proches du parc éolien seront fortes mais restent acceptables dans l'ensemble ».

La motivation précitée, laquelle ne fait que reprendre pour l'essentiel, les pourcentages d'occupation du cadre paysager des différentes habitations précitées considérées comme impactées « de manière importante à fortement », ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le fonctionnaire délégué sur recours et ensuite l'auteur de l'acte attaqué estiment néanmoins que ces incidences sont acceptables. Par ailleurs, si l'étude d'incidences tient compte pour chacun des critères du cadre de référence relatifs à l'orientation des vues, les obstacles visuels existants ou la possibilité d'implanter des mesures d'atténuation, ces justifications

ne se retrouvent pas dans le permis attaqué, de sorte que celui-ci n'est pas suffisamment motivé à cet égard.

Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

Il résulte de ce qui précède que les premier et troisième moyens sont fondés, ce qui suffit pour annuler l'acte attaqué.

#### *VI. Indemnité de procédure*

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>**

Est annulé « l'arrêté du ministre de l'Environnement du 22 février 2019 confirmant l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué du 5 novembre 2018 accordant à la SPRL Storm 32 un permis unique visant à construire et exploiter trois éoliennes d'une puissance nominale maximale de 3,6 MW et une cabine de tête dans un établissement situé [à] l'est de Mourcourt, au nord de l'autoroute A8/E429 à [...] Mourcourt/Tournai ».

#### **Article 2**

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6<sup>o</sup>, 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 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 400 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le  
17 mai 2022, par :

Colette Debroux,  
Anne-Françoise Bolly,  
Luc Donnay,  
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Colette Debroux