

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.031 du 15 octobre 2024

A. 234.980/XIII-9474

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

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 novembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 8 octobre 2021 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement refusent de lui octroyer un permis unique ayant pour objet l'implantation et l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes et d'une cabine de tête dans un établissement situé entre la N66 Grand'Route, le chemin du Moulin et la rue de Bende à Ouffet.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024.

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

M^e Alexia Fievet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, 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 23 octobre 2020, la société anonyme Elicio introduit une demande de permis unique ayant pour objet l'implantation et l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes et d'une cabine de tête dans un établissement situé entre la N66 Grand'Route, le chemin du Moulin et la rue de Bende à Ouffet.

Le bien concerné par le projet figure en zone agricole au plan de secteur.

2. Le 10 novembre 2020, les fonctionnaires technique et délégué déclarent la demande recevable et complète.

3. Du 27 novembre 2020 au 4 janvier 2021, une enquête publique est organisée sur le territoire des communes de Clavier, Anthisnes, Hamoir, Ouffet, Tinlot et Durbuy. Plusieurs milliers de réclamations sont introduites.

4. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction menée au stade du premier échelon de la procédure administrative. Ainsi en est-il notamment de la Commission royale des monuments sites et fouilles (CRMSF) qui, le 30 novembre 2020, donne un avis défavorable et des communes de Clavier, Ouffet et Durbuy qui remettent, le 11 janvier 2021, des avis défavorables.

5. Le 30 mars 2021, les fonctionnaires technique et délégué notifient la prorogation de 30 jours du délai d'envoi de leur décision.

6. Le 6 mai 2021, ils refusent de délivrer le permis unique sollicité, essentiellement pour des motifs paysagers.

7. Le 27 mai 2021, la demanderesse de permis introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 2 août 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours notifient à l'autorité compétente la prorogation de 30 jours du délai d'envoi de leur rapport de synthèse.

9. Le 8 septembre 2021, ils adressent aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'octroyer le permis unique.

10. Le 8 octobre 2021, les ministres refusent de délivrer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 35, § 1^{er}, alinéa 3, 92 et 97 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit et de fait dans les motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle rappelle qu'au cours de la procédure d'instruction du recours administratif, le fonctionnaire délégué a considéré, tout en ayant tenu compte du caractère remarquable du paysage, que le projet pouvait s'intégrer dans celui-ci, de sorte que la dérogation au plan de secteur était admissible. Elle reproduit des passages de cet avis, lesquels mettent en avant le potentiel venteux local important, le fait que le parc éolien en projet prend place parallèlement aux lignes de force du paysage et contribuera à structurer le paysage, ainsi que la circonstance que les emprises sur les terres de la zone agricole nécessaires au projet sont tout à fait

mineures par rapport à la superficie de la zone concernée. Elle insiste également sur les motifs de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours qui relèvent que la région d'Ouffet est relativement préservée et jouit d'une bonne qualité paysagère, et qui exposent que l'impact sur les éléments patrimoniaux alentours est réel mais acceptable, dès lors que « le choix d'implantation du parc en chavée réduit sa visibilité et [que] son implantation en un alignement régulier et parallèle aux lignes de force du paysage contribue à son intégration dans le paysage et donc par rapport à ces éléments ».

À son estime, la motivation de la décision entreprise ne permet pas de comprendre pour quels motifs ses auteurs s'écartent de cet avis circonstancié, alors que ceux-ci se limitent à de simples affirmations non étayées.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que l'acte attaqué ne s'approprie pas l'ensemble des motifs repris dans l'avis de la CRMSF ni dans ceux émis par les communes de Clavier, Ouffet et Durbuy, dès lors qu'il se limite à les viser. Elle affirme que son grief porte sur l'insuffisance de la motivation du permis entrepris au regard du rapport de synthèse sur recours et non sur une éventuelle différence d'appréciation entre les autorités compétentes en première instance et sur recours. Selon elle, les auteurs de l'acte attaqué devaient examiner précisément les caractéristiques propres du projet éolien en lui-même (implantation, configuration et visibilité) sans se contenter d'une caractéristique générale, à savoir la hauteur des mâts. Elle ajoute que la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, n'exclut pas toute modification future des paysages existants.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis unique, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, pour être adéquate, la motivation en la forme du permis doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant 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 prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. L'article D.IV.13 du CoDT dispose comme il 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 une autorité administrative peut accorder une dérogation au zonage lorsque les conditions d'application de l'article D.IV.13 du CoDT sont remplies, elle n'est pas obligée de le faire, le principe restant l'application de la règle et la dérogation l'exception. Comme l'indique l'utilisation du verbe « peut » dans la disposition précitée, qui est d'interprétation restrictive, l'octroi de la dérogation demeure facultatif même si toutes les conditions légales sont réunies. L'autorité de recours n'est pas tenue par l'avis émis à cet égard par une autorité consultée lors de l'instruction de la demande de permis. Elle dispose en effet d'un pouvoir d'appréciation et doit vérifier si les dérogations sont « justifiées » compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.

Le refus d'accorder une dérogation qui est demandée doit être motivé en la forme. La motivation d'une décision qui refuse une dérogation et décide d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action peut cependant être plus succincte que la décision qui accorde une telle dérogation.

3. En l'espèce, l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, reproduit dans l'acte attaqué, contient les passages suivants :

- « Considérant qu'en l'espèce, la dérogation est justifiée au regard du lieu précis où le projet est envisagé ; qu'en effet, le potentiel venteux local est important et justifie qu'on l'exploite de manière optimale ; qu'en outre, le parc éolien en

projet prend place parallèlement aux lignes de force du paysage et suivant un alignement régulier, ce qui renforce sa lisibilité dans le paysage ;

Considérant qu'au surplus, l'octroi de la dérogation ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application ; qu'en effet, les emprises sur les terres et le morcellement de la zone agricole nécessaires au projet sont tout à fait mineures par rapport à la superficie de ladite zone concernée et ne représentent que quelques milliers de mètres carrés pour l'ensemble du projet avec les chemins d'accès et la cabine de tête au sein d'une zone agricole comptant plusieurs dizaines d'hectares (dans le périmètre immédiat d'1 kilomètre) ; que de plus, le caractère réversible des installations confirme que la mise en œuvre du plan de secteur à cet endroit ne peut être compromise ;

Considérant qu'enfin, le projet contribue à une structuration du paysage ; qu'en effet, les éoliennes installées en un alignement parallèle aux tiges environnantes, contribuent à une structuration du paysage par renforcement de sa forme topographique ;

[...]

Considérant qu'au regard du présent projet, les éoliennes installées en un alignement parallèle aux tiges environnantes, contribuent à une structuration du paysage par renforcement de sa forme topographique ; qu'en effet, cette composition se rattache à la structure paysagère et met en évidence les tiges qui sont les lignes de force principales du paysage local ; qu'en plus, l'implantation des éoliennes en chavée, c'est-à-dire entre les tiges, présente l'avantage d'en réduire de manière générale leur visibilité ainsi que leur effet de domination aux vues proches ;

Considérant qu'en ce qui concerne la lisibilité du projet, la configuration en un alignement d'éoliennes régulièrement espacées et parallèle aux structures du relief rend celle-ci optimale ;

[...]

Considérant que la région d'Ouffet est relativement préservée et jouit d'une bonne qualité paysagère, preuves en sont le nombre et l'ampleur des périmètres d'intérêt paysager et points de vue remarquables définis par l'ADESA ; que les périmètres d'intérêt paysager les plus importants sont ceux qui s'étendent de part et d'autre de la vallée du Néblon, dans la dépression calcaire (appelée chavée), limitée par les crêtes gréseuses (appelées tiges), paysage typique du moyen plateau du vrai Condroz ;

Considérant qu'au niveau patrimonial, l'inscription de la plupart des villages avoisinants en tant que périmètres d'intérêt culturel, historique et esthétique démontre l'état de conservation élevé du bâti traditionnel ; que de plus, la région regorge de divers monuments et sites classés depuis les arbres remarquables jusqu'aux églises et aux châteaux qui abondent dans la région.

Considérant que l'impact sur ces éléments n'est pas contesté ; que cependant le choix d'implantation du parc en chavée réduit sa visibilité et son implantation en un alignement régulier et parallèle aux lignes de force du paysage contribue à son intégration dans le paysage et donc par rapport à ces éléments patrimoniaux ».

4. L'acte attaqué comporte, quant à lui, les motifs propres suivants :

- « Considérant que l'autorité compétente en recours, pour son volet aménagement du territoire, ne se rallie pas à l'analyse du fonctionnaire délégué en recours en matière de paysage et en matière d'octroi de la dérogation au plan de secteur ;

Considérant les avis de la CRMSF et des communes de Clavier, Ouffet et Durbuy; considérant l'analyse du fonctionnaire délégué en première instance mettant en évidence le caractère remarquable et reconnu du paysage ; considérant que ce caractère remarquable est étayé par la présence de nombreux périmètres d'intérêt paysager et points de vue remarquables définis par l'ADESA ; considérant que le vallonnement défini par la succession de tiges et chavées particulièrement bien marquées dans le Condroz, la présence de bâtis villageois de qualité, la multitude de monuments remarquables et la présence de massifs boisés sur les sols squelettiques ainsi que sur les coteaux et versants plus abrupts confèrent à l'ensemble le caractère d'un immense parc paysager d'une qualité reconnue de tous qu'il y a lieu de protéger. Considérant que le paysage, à lui seul, constitue un élément remarquable qu'il y a lieu de préserver ;

Considérant que les éoliennes en projet, par leur taille, s'imposeraient et dénatureraient le cadre paysager et le cadre de vie des habitants ;

Considérant dès lors que par son caractère perturbateur du point de vue paysager, le projet n'est pas de nature à protéger, gérer ou aménager le paysage bâti ; que la dérogation au plan de secteur ne peut être délivrée en vertu de l'article D.IV.13, 3°, du Code du développement territorial ».

5. La partie requérante ne conteste pas que le paysage présente un caractère remarquable, lequel est reconnu par plusieurs instances consultées et confirmé par la présence de nombreux périmètres d'intérêt paysager et de points de vue remarquables définis par l'Adesa.

L'acte attaqué comprend également une description concrète de ce paysage remarquable et indique en quoi l'implantation d'un parc éolien à cet endroit vient le dénaturer.

Cette motivation, qui n'est pas stéréotypée, permet de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte de certains avis émis sur la demande et, en particulier, de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours.

Une telle motivation, laquelle prend elle-même appui sur les avis de la CRMSF et de plusieurs autorités communales, suffit également à justifier le refus d'octroyer une dérogation au plan de secteur compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes du fonctionnaire délégué compétent sur recours et des auteurs de l'acte attaqué quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par ceux-ci et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste, laquelle n'est pas établie en l'espèce.

6. Il s'ensuit que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 octobre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay