CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF XIII° CHAMBRE

ARRÊT

nº 259.403 du 5 avril 2024

A. 234.357/XIII-9372

En cause : la ville de Beaumont, représentée

par son collège communal, ayant élu domicile chez

M^e Nathalie FORTEMPS, avocat, boulevard Brand Whitlock 114/12

1200 Bruxelles,

contre:

la Région wallonne, représentée

par son Gouvernement, ayant élu domicile chez M° Jean-François CARTUYVELS, avocat, boulevard du Midi 29 6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante:

la société privée à responsabilité limitée

NEW WIND,

ayant élu domicile chez M° Benjamin REULIAUX, avocat, chaussée de Louvain 431 F

1380 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 août 2021 par la voie électronique, la ville de Beaumont demande l'annulation de l'arrêté du 21 juin 2021 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) New Wind un permis unique, sous conditions, ayant pour objet la construction et l'exploitation de sept éoliennes d'une puissance totale maximale de 22,4 MW et d'une cabine de tête, l'aménagement des chemins d'accès et des aires de montage et la pose de câbles électriques dans un établissement situé chemin de Renlies à Beaumont.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 24 septembre 2021 par la voie électronique, la SPRL New Wind a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 26 octobre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 1^{er} mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 avril 2024.

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

M° Olivier Vanleemputten, *loco* M° Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M° Bénédicte Hendrickx, *loco* M° Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M° Alexia Fievet, *loco* M° Benjamin Reuliaux, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus 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.

3. Le 11 juin 2020, la SPRL New Wind introduit une demande de permis unique relative à la construction et l'exploitation de sept éoliennes d'une puissance totale maximale de 22,4 MW et d'une cabine de tête, l'aménagement de chemins d'accès et aire de montage et la pose de câbles électriques dans un établissement situé chemin de Renlies à Beaumont.

Le dossier est déclaré recevable et complet le 1^{er} juillet 2020.

- 4. Une enquête publique est organisée du 13 juillet au 15 septembre 2020 sur les territoires des communes de Sivry-Rance, Walcourt et Beaumont. De nombreuses réclamations sont introduites.
- 5. Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de la procédure au premier échelon administratif, dont l'avis favorable du 16 septembre 2020 du collège communal de Sivry-Rance et les avis défavorables du 10 septembre 2020 de la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) de Beaumont, des 23 et 24 septembre 2020 des collèges communaux de Beaumont et Walcourt et du 16 juillet 2020 de la commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF).
- 6. Le 18 janvier 2021, les fonctionnaires technique et délégué délivrent, sous conditions, le permis unique sollicité.
- 7. Plusieurs recours administratifs sont introduits contre la décision précitée, dont celui du 3 février 2021 de la partie requérante.
- 8. Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de la procédure de recours administratif, dont les avis défavorables du 6 avril 2021 de la CRMSF, du 1^{er} avril 2021 de la CCATM et du 14 avril 2021 du collège communal de Beaumont.
- 9. Le 7 avril 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de trente jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse.
- 10. Le 19 mai 2021, les fonctionnaires technique et délégué adressent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire.
- 11. Le 21 juin 2021, les ministres délivrent, sous conditions, le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

12. Le deuxième moyen est pris de la violation du plan de secteur de Thuin-Chimay, approuvé par un arrêté royal du 10 septembre 1979, des articles D.II.36, D.IV.11, D.IV.13 et R.II.36-2 du Code du développement territorial (CoDT) et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

13. La partie requérante soutient que les éoliennes doivent s'implanter en zone agricole au plan de secteur, dans le respect des articles D.II.36, R.II.36-2 et R.II.21-1 du CoDT.

Elle observe que l'étude d'incidences sur l'environnement relève que seules les éoliennes nos 3, 5, 6 et 7 sont situées à moins de 1.500 mètres de petites zones d'activités économiques mixtes (ZAEM) localisées dans le village de Renlies. Elle en déduit que les éoliennes nos 1, 2 et 4 ne pouvaient pas être autorisées dès lors qu'elles sont situées à plus de 1.500 mètres des ZAEM, en méconnaissance de l'article R.II.36-2 du CoDT et ce, sachant qu'aucun mécanisme dérogatoire ne permet d'envisager leur implantation à ces endroits. Elle pointe que les fonctionnaires délégué et technique compétents au premier échelon administratif s'étaient prononcés en ce sens par leur précédente décision de refus du 14 novembre 2019. Elle souligne avoir soulevé la problématique dans son recours administratif.

Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas examiner spécifiquement cette question dans sa motivation, ses auteurs paraissant s'être approprié l'avis du fonctionnaire délégué en ce qui concerne l'admissibilité du projet au regard du plan de secteur. Elle considère qu'une telle motivation méconnaît la loi du 29 juillet 1991 précitée, ne permettant pas de comprendre les motifs pour lesquels les griefs invoqués à l'appui de son recours ont été écartés. Elle critique, plus fondamentalement selon elle, le fait que les auteurs de l'acte attaqué ont délivré le permis unique attaqué pour ce qui concerne les éoliennes nos 1, 2 et 4, pourtant distantes de plus de 1.500 mètres de zones d'activités économiques, alors qu'elle soutient qu'il n'est pas envisageable d'octroyer des dérogations aux articles D.II.36 et R.II.36-2 du CoDT. Elle rappelle

avoir souligné, dans son recours administratif, que la dérogation n'est envisageable que lorsque l'implantation ou la destination d'un projet n'est pas conforme au plan de secteur. Or, elle fait valoir qu'en l'espèce, l'implantation et la destination du projet sont conformes à l'affectation au plan de secteur mais ne satisfont pas aux conditions prévues par le CoDT pour le projet dans la zone qui est « capable ». Elle est d'avis qu'une distinction doit être faite entre, d'une part, le mécanisme dérogatoire et, d'autre part, l'admissibilité d'un projet par rapport au zonage et le respect des conditions prévues par le CoDT lui-même. Elle tire de l'article D.IV.13 du CoDT que c'est la dérogation au plan de secteur qui est envisagée et non pas la dérogation au CoDT lui-même.

Elle soutient qu'en tout état de cause, le permis litigieux ne pouvait être délivré, même en dérogation au plan de secteur, dès lors que les motifs pour lesquels l'autorité a fait application de l'article D.IV.13 du CoDT sont inexacts. Elle n'aperçoit pas en quoi le fait que le projet soit une extension du parc existant de Beaumont-Froidchapelle de 17 éoliennes peut justifier la dérogation au regard de la condition tenant au « lieu précis où le projet est envisagé ». Elle ajoute que cette affirmation est de toute façon inexacte, cet autre parc éolien étant situé à 1,4 kilomètre de l'éolienne la plus proche du parc projeté, en sorte qu'il ne peut être question de contribuer à la structuration du paysage. Elle expose que si le projet litigieux n'engendre pas de zones de visibilité additionnelles à un autre endroit, il emporte des zones de covisibilité avec le parc existant de Beaumont-Froidchapelle qualifiées par l'auteur de l'étude d'incidences de très nombreuses et concentrées sur les territoires des communes de Beaumont, Froidchapelle et Walcourt mais aussi le sud des communes de Thuin et Ham-sur-Heure-Nalinnes. Elle soutient que l'acte attaqué n'est pas motivé en tant qu'il s'écarte des avis de la CRMSF, qui a critiqué l'impact important du projet sur le patrimoine classé, lequel est « fortement lié aux paysages de cet ensemble fagnard assez restreint formé de plateaux semés de villages dont émergent les clochers des églises ». Elle indique avoir mis en évidence l'existence d'atteintes au paysage dans l'avis défavorable de son collège communal et son recours administratif, tout comme la CCATM dans ses avis défavorables.

Elle conclut que les auteurs de l'acte attaqué n'ont pas examiné régulièrement la demande, ni motivé adéquatement leur décision en tant qu'elle octroie une dérogation au plan de secteur, au vu de ces impacts qui attestent que le projet ne contribue pas à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

B. Le mémoire en réponse

14. La partie adverse rappelle le contenu des points 2.2 « la situation existante de droit » et 4.7 « contexte urbanistique » de l'étude d'incidences sur l'environnement.

Elle estime que les développements de l'acte attaqué propres à l'analyse par rapport au plan de secteur répondent au grief que la partie requérante avait également soulevé à l'occasion de son recours administratif contre la décision du 18 janvier 2021 des fonctionnaires technique et délégué compétents au premier échelon administratif. Elle soutient que, ce faisant, l'autorité confirme et s'approprie la décision de première instance, sur la base notamment de l'étude d'incidences dont l'exactitude et la précision ne sont pas contestées aux termes du moyen. Elle estime que de tels motifs permettent à la partie requérante de comprendre aisément les raisons pour lesquelles ses griefs n'ont pas été retenus.

Elle est d'avis que les critiques de la partie requérante par rapport aux conditions d'application de l'article D.IV.13 du CoDT relèvent de la substitution de motifs, alors que l'acte attaqué précise notamment que « le projet contribue à une structuration du paysage », « renforce sa forme topographique au niveau du plateau de Beaumont et s'inscrit dans la continuité visuelle du parc existant de Beaumont-Froidchapelle qui constitue l'élément le plus marquant au sein du paysage », pour conclure que « [l]e projet contribue donc à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis ». Elle voit dans les motifs de l'acte attaqué sous le titre « paysage et patrimoine » une motivation circonstanciée quant à l'impact du projet sur le patrimoine et sur le paysage en réponse aux avis de la CRMSF et du collège communal, sans que la partie requérante ne mette en évidence une erreur de droit ou de fait.

C. Le mémoire en intervention

15.1. La partie intervenante soutient que l'implantation d'éoliennes en dérogation à la zone agricole reste possible sous l'égide du CoDT.

Elle relève que les éoliennes du projet sont toutes situées en zone agricole au plan de secteur. Elle précise que les éoliennes n° 3, 5, 6 et 7 sont implantées à moins de 1.500 mètres d'une ZAEM – et respectent donc le plan de secteur –, tandis que les éoliennes n° 1, 2 et 4 sont situées à une distance supérieure – en dérogation au plan de secteur –.

Elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué par rapport à la dérogation au plan de secteur fait ressortir que ses auteurs ont estimé que les éoliennes nos 1, 2 et 4 peuvent être autorisées en dérogation au plan de secteur et permet de comprendre les raisons pour lesquelles ils ont décidé de ne pas suivre le raisonnement de la partie requérante.

15.2. Elle considère que l'acte attaqué justifie régulièrement le respect des conditions visées à l'article D.IV.13 du CoDT.

Concernant la première condition, elle souligne que la localisation du projet à proximité du parc existant de Beaumont-Froidchapelle est prise en compte afin de ne pas engendrer des zones de visibilité additionnelles. Elle estime que n'est pas erroné ni constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation le fait de considérer que la distance de 1,4 kilomètre entre les deux parcs éoliens implique qu'ils sont situés à proximité l'un de l'autre. Elle relève qu'ils figurent au sein du périmètre d'étude rapproché défini par l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement (zones situées entre 1 et 5 kilomètres autour des éoliennes). Elle ajoute que cet élément permet de justifier la dérogation au regard du lieu précis où le projet est envisagé, dès lors qu'il permet de répondre aux recommandations du cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne qui préconise le respect du principe de regroupement en matière d'extension de parc existant.

Concernant la troisième condition, elle fait valoir que la partie requérante se limite à soutenir que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate sans toutefois exposer concrètement en quoi ces motifs sont erronés en fait ou insuffisamment justifiés. Elle est d'avis que l'acte attaqué expose clairement les raisons pour lesquelles ses auteurs ont estimé que le projet contribue à une structuration du paysage, ces considérations permettant également de comprendre pourquoi ils s'écartent des avis défavorables de la CRMSF, de la partie requérante et de la CCATM.

Elle estime que la circonstance que la partie requérante ait une appréciation opposée en opportunité sur l'admissibilité de la dérogation au regard de certains éléments particuliers – en l'espèce, l'intégration paysagère du projet – ne permet pas de conclure que les auteurs de l'acte attaqué ont pris une décision qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit n'aurait pu prendre.

D. Le mémoire en réplique

16. La partie requérante fait valoir que les éoliennes peuvent soit s'implanter en zone agricole dans le respect des conditions qui sont prévues, soit en dehors de cette zone mais en dérogation au plan de secteur.

Elle considère qu'en tout état de cause, les conditions de l'article D.IV.13 du CoDT ne sont pas satisfaites en l'espèce. Concernant la première condition, elle est d'avis que la partie intervenante entend substituer à l'acte attaqué d'autres motifs qui y figurent en prétendant que ses auteurs ont justifié la dérogation par le principe du regroupement, alors qu'il y est visé une absence de zones de visibilité additionnelles et le fait que le projet ne peut s'implanter dans une zone capable sans être soumis à d'autres contraintes majeures. Elle soutient que le parc de Beaumont-Froidchapelle est relativement éloigné du projet litigieux et n'entretient aucun lien, fonctionnel ou autre avec celui-ci, en sorte qu'il ne s'agit pas d'une extension.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

17. La partie adverse souligne que le deuxième moyen repose principalement sur la prémisse erronée selon laquelle le permis attaqué ne pouvait pas juridiquement être accordé en dérogation au plan de secteur.

Elle estime que les motifs de l'acte attaqué dont elle s'autorise en réponse aux avis défavorables de la CRMSF et du collège communal sont adéquats au regard des conditions visées à l'article D.IV.13 du CoDT, en particulier en ce qui concerne la conception que se fait l'autorité du paysage, ce qui doit permettre de vérifier si elle s'est fait une idée précise de ce contexte paysager.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

18. Concernant la troisième condition visée à l'article D.IV.13 du CoDT, la partie intervenante tire de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, plus particulièrement quant à la qualité paysagère du site ainsi que la valeur patrimoniale des villages situés à proximité – que l'acte attaqué fait sien –, que l'autorité délivrante a bien examiné la qualité paysagère du site, qu'elle considère d'ailleurs comme « bonne à très bonne », suivant les angles de vue, mais que cet élément n'est pas de nature à justifier à lui seul une incompatibilité avec l'implantation d'éoliennes.

Elle reproduit un extrait de l'acte attaqué quant aux incidences du projet sur le tourisme en réponse à une remarque soulevée dans l'avis de la CRMSF.

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

19. Concernant la troisième condition de l'article D.IV.13 du CoDT, la partie requérante estime que les motifs de l'acte attaqué avancés par les parties adverse et intervenante sont purement descriptifs et ne révèlent pas une motivation attestant que le projet a un effet bénéfique pour le paysage (« contribue »). Elle assure que les avis de la CRMSF et de son collège communal démontrent le contraire.

Elle ajoute que l'affirmation selon laquelle la qualité paysagère du site est bonne à très bonne suivant les angles de vue mais ne peut justifier à elle seule une incompatibilité avec l'implantation d'éoliennes, ne consiste pas en une motivation adéquate et pertinente qui répond aux avis défavorables précités, particulièrement circonstanciés en fait. Elle fait valoir que, s'il s'agissait d'une motivation, elle ne consisterait qu'en une pure clause de style qui peut conduire à autoriser n'importe quel parc éolien dans n'importe quelle zone du plan de secteur.

IV.2. Examen

- 20.1. L'article D.II.36, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT dispose comme il suit :
- « § 1^{er}. La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

[...]

§ 2. Dans la zone agricole, les modules de production d'électricité ou de chaleur, qui alimentent directement toute construction, installation ou tout bâtiment situé sur le même bien immobilier, sont admis pour autant qu'ils ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone.

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

- 1° elles soient situées à proximité des principales infrastructures de communication ou d'une zone d'activité économique 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.36-2 du CoDT prévoit que :

« Le mât des éoliennes visé à l'article D.II.36 § 2, alinéa 2 est situé à une distance maximale de 1500 m de l'axe des principales infrastructures de communication au sens de l'article R.II.21-1 ou de la limite d'une zone d'activité économique ».

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 ».

Les travaux préparatoires propres à l'article D.II.36 précité exposent ce qui suit :

« Le paragraphe 2 regroupe les activités qui ne sont ni agricoles, ni complémentaires ou de diversification de l'activité agricole.

L'alinéa 2 du paragraphe 2 prévoit spécifiquement la possibilité d'implanter une ou plusieurs éoliennes le long des infrastructures principales de communication. L'article fixe les principes d'admission des éoliennes en zone agricole. Une habilitation est donnée au Gouvernement pour préciser la notion de proximité aux principales infrastructures de communication. Si cette disposition vise à privilégier l'implantation des éoliennes le long de ces infrastructures, il ne faut en aucun cas en déduire qu'elles ne peuvent être développées en dehors de ces zones. En effet, l'article D.IV.22, alinéas 1^{er}, 7° et 2 reprend explicitement les actes et travaux liés à l'énergie renouvelable dans la catégorie des constructions et équipements de service public ou communautaire en raison de leur finalité d'intérêt général. À ce titre, elles peuvent à la fois s'implanter en conformité avec les prescriptions du plan de secteur dans les zones prévues à cet effet et bénéficier des dérogations prévues à l'article D.IV.12, et ce, dans le respect des critères du cadre de référence adopté par le Gouvernement » (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 30).

Suivant l'article D.IV.11 du CoDT, « [outre] les dérogations prévues aux articles D.IV.6 à D.IV.10, le permis visé à l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 4°, 5°, 7°, 10° et 11°, et à l'article D.IV.25 et le permis relatif aux constructions et équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général ou le certificat d'urbanisme n° 2 peut être accordé en dérogeant au plan de secteur ».

Les permis portant sur des parcs éoliens sont expressément visés à l'article D.IV.22, alinéas 1^{er}, 7°, k), et 2, du CoDT, en sorte qu'ils peuvent être octroyés en dérogation au plan de secteur, sans qu'il ne soit prévu de tempéraments en ce qui concerne les projets autorisés en zone agricole.

Du reste, la partie requérante n'identifie aucune règle de droit qui interdise de recourir à la dérogation aux prescriptions du plan de secteur pour admettre un projet éolien en zone agricole.

Il s'ensuit qu'un projet éolien peut être autorisé en zone agricole soit parce qu'il respecte les conditions visées à l'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT, soit en

dérogation au plan de secteur, conformément aux articles D.IV.6 et suivants du même code.

20.2. En l'espèce, il n'est pas contesté que les éoliennes n^{os} 1, 2 et 4 ne répondent pas aux conditions visées à l'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT et qu'elles ont été autorisées en dérogation au plan de secteur.

Le recours à la dérogation au plan de secteur n'étant pas interdite par le CoDT en zone agricole pour les projets éoliens, les griefs exposés par la partie requérante partant du postulat inverse, erroné en droit, ne sont pas fondés.

21. 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 d'urbanisme, comme tout acte administratif individuel 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

La motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de l'instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux objections et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de l'objection. Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées par des instances consultatives, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, ces observations.

Par ailleurs, l'autorité administrative de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels, en sorte qu'elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne sont pas pertinents.

22.1. L'article D.IV.13 du CoDT est libellé de la manière suivante :

- « 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 ».

La troisième condition vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet. Les notions de « paysage », de « protection », de « gestion » et d'« aménagement » des paysages bâtis et non bâtis font référence aux définitions contenues dans la Convention européenne du paysage, adoptée le 20 octobre 2000 à Florence. Cela implique une prise en compte du principe d'évolution et des protections des paysages et du cadre bâti ou non bâti.

- 22.2. Les griefs de la partie requérante se concentrent sur les première et troisième conditions reprises à l'article D.IV.13 du CoDT, ainsi que sur la motivation de l'acte attaqué en réponse à divers avis et à son recours administratif au regard des problématiques visées par chacune de ces deux conditions.
- 22.3. Dans son avis défavorable du 23 septembre 2020, la partie requérante développe précisément l'atteinte au paysage et au patrimoine qu'implique, selon elle, le projet litigieux. Elle expose notamment ce qui suit :

« [...]

Considérant que le projet ne peut être considéré comme une extension du parc existant de Beaumont-Froidchapelle (dont il est distant de 1,3 km entre les deux éoliennes les plus proches) d'autant que l'éolienne n° 2 (la plus proche de ce parc) ne peut être autorisée en dérogation de l'article R.II.36-2 du CoDT;

Considérant que le projet ne respecte pas non plus la condition de la "contribution à la gestion et l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis";

Considérant que le projet doit en effet s'implanter dans une vaste zone agricole où les vues sont longues et dégagées de sorte que le parc éolien se singulariserait dans ce paysage : qu'il ne se "raccroche" à aucun élément structurant ;

Considérant que le projet doit également s'implanter à proximité de plusieurs périmètres d'intérêt paysager (PIP), soit le PIP de Barbençon, le PIP de Vergnies et celui de Renlies, mais aussi de 7 autres PIP à 1,2 km (voy. l'étude d'incidences, p. 193); qu'est également recensé le point de vue remarquable (PVR) de Brun Fayt, à 4 km au nord (voy. l'étude d'incidences, p. 194);

Considérant que le projet se situe également à 880 m du Château-ferme de Vergnies, patrimoine classé (éolienne n° 6) (voy. l'étude d'incidences, p. 196);

Qu'est également recensée à 655 m de l'éolienne n° 5 la Chapelle du Calvaire, élément du patrimoine monumental (voy. l'étude d'incidences, p. 196);

Considérant que l'étude relève également la présence de plusieurs PICHE et 4 villages soumis au RGBSR : Vergnies, Renlies, Barbençon et Erpion ;

Considérant que l'auteur d'étude d'incidences lui-même fait état de la qualité paysagère de niveau élevé du site dans un périmètre de 5 km autour des éoliennes et de ce que le site est de toute part entouré par de grands périmètres d'intérêt paysager auxquels sont associés de nombreux points de vue remarquables qui offrent des panoramas de qualité sur les villages et la campagne tout en soulignant que la qualité patrimoniale est élevée et les noyaux villageois encore bien conservés, quasi toutes les localités avoisinantes étant inscrites en [tant] que PICHE et soumises au RGBSR (voy. l'étude d'incidences, p. 197);

Considérant que le projet va porter atteinte à ce paysage et ce patrimoine de qualité élevée et ne peut dès lors être considéré comme s'intégrant au paysage bâti et non bâti ;

Considérant que si l'auteur d'étude d'incidences estime que le projet n'engendrera pas de nouvelles zones de visibilité additionnelles conséquentes, c'est-à-dire des zones dont le parc existant de Beaumont-Froidchapelle n'est pas visible mais où il l'est en sus, il n'en va pas ainsi des villages de Renlies et de Fourbechies (voy. l'étude d'incidences, p. 199);

Considérant que si l'auteur d'étude d'incidences minimise les incidences visuelles du projet, il souligne bien que les incidences pour le village de Renlies seront importantes pour les riverains surtout lors de leurs déplacements (voy. l'étude d'incidences, p. 203);

Considérant, comme dénoncé par les réclamations, [qu'] il ressort des photos montages que l'impact sera très préjudiciable pour les quatre villages de Barbençon, Solre-Saint-Gery, Renlies et Vergnies.

Considérant que l'étude d'incidences atteste que le village de Renlies subira quasi un effet d'encerclement puisque l'étude d'incidences indique des angles de plus de 134° libres d'éoliennes depuis toutes les habitations alors que, selon le cadre de référence, l'angle d'ouverture sans éolienne doit être de minimum 130° (voy. l'étude d'incidences, p. 227 et la figure 74);

Considérant que l'étude d'incidences conclut que les incidences visuelles pour les trois PIP de Barbençon, Vergnies et Renlies seront importantes (voy. l'étude d'incidences, p. 117), PIP qui couvrent les trois villages qui entourent le plateau agricole sur lequel seront implantées les éoliennes du projet, et spécialement l'éolienne n° 1 inclue dans le PIP de Barbençon;

Considérant que l'étude d'incidences atteste également de la modification de la qualité paysagère des PVR de Barbençon, même s'il en minimise l'importance en raison de la présence du parc éolien existant de Beaumont-Froidchapelle; que l'étude reconnaît quand même que ce point de vue vers le village sera fortement modifié;

Considérant qu'il est par ailleurs inexact parce que serait déjà visible/perceptible le parc de Beaumont-Froidchapelle, que la modification du paysage par le projet objet de la demande de permis serait amoindrie en ce qui concerne le PVR de HUTUTU (voy. l'étude d'incidences, p. 218);

Considérant que le projet serait également visible depuis le patrimoine classé proche des éoliennes venant en modifier le cadre paysager (voy. l'étude d'incidences, p. 219);

Considérant que si, de nouveau, l'auteur d'étude d'incidences minimise cet impact en affirmant que les éoliennes vont prendre place dans la vue privilégiée d'observation des éléments classés mais en occuperaient un faible plan du champ visuel pour considérer que les incidences seraient faibles, l'auteur d'étude reconnaît également que le projet éolien formera un nouveau point focal dans le paysage depuis des vues éloignées sur le village et que le projet va augmenter la pression visuelle liée aux éoliennes dans le cadre rural de la région ;

Considérant que sera également affecté le patrimoine monumental de grand intérêt de la Chapelle du Calvaire ;

Considérant que la Commission Royale des Monuments, Sites et Fouilles avait également émis, le 25 janvier 2019, un avis défavorable ;

Considérant que le Collège se rallie à cet avis pertinent ;

Considérant que dans le cadre de la précédente demande de permis pour un projet identique, l'asbl "Maison des plus beaux villages de Wallonie" (annexe 4) avait émis un avis suivant :

"[…]"

Considérant que l'asbl "Maison des plus beaux villages de Wallonie" avait souligné :

"Le village de Renlies présente des caractéristiques exceptionnelles. Le nombre de bien repris à l'inventaire du patrimoine monumental, et bénéficie de la large préservation de ses séquences bâties.

La liaison du village au paysage est également remarquable. La rivière traversant le village est accompagnée par des aménagements (ponts, chapelle) anciens à haute valeur patrimoniale. Aménagé dans la vallée, il est situé en retrait des terres fertiles et à l'abri du vert...

Choisi pour figurer parmi les plus beaux villages de Belgique en 1981 par le Reader's Digest. L'intérêt de cette présence dans un ouvrage destiné au grand public et qui confirmait déjà que le village fait l'objet d'une reconnaissance, et ce au-delà des expertises ou commissions publiques" ».

Dans son recours administratif du 3 février 2021, la partie requérante soutient qu'en tout état de cause, « les dérogations au plan de secteur ne pouvaient être octroyées », dès lors que « le projet litigieux ne peut être considéré comme une extension du parc existant de Beaumont-Froidchapelle dont il est distant de 1,3 km » et que « loin de favoriser les paysages bâtis ou non bâtis, le projet litigieux y porte atteinte et de manière importante », précisant notamment ce qui suit :

« [...]

Les incidences paysagères seront très importantes pour le village de Renlies, mais aussi les villages de Barbençon, Solre-Saint-Géry, Renlies et Vergnies. L'auteur d'étude d'incidences a lui-même dû conclure que les incidences visuelles pour les 3 PIP de Barbençon, Vergnies et Renlies étaient importantes (voy. l'étude d'incidences page 117), PIP qui couvrent les 3 villages qui entourent le plateau agricole sur lequel seraient implantées les éoliennes du projet et spécialement l'éolienne n° 1 inclue dans le PIP de Barbençon.

Les fonctionnaires délégué et technique n'en ont pas tenu compte, comme l'avait relevé l'ASBL "Maison des plus beaux villages de Wallonie", le village de Renlies présente des caractéristiques exceptionnelles [sic].

La CRMSF avait également retenu dans son avis du 16 juillet 2020 : "l'impact du projet sur le patrimoine classé est important parce que celui-ci est fortement lié aux paysages de cet ensemble fagnard assez restreint formé de plateaux semés de villages dont émergent les clochers des églises. La proximité des éoliennes avec, en particulier, les 3 villages que sont Barbençon, Renlies et Vergnies et bien évidemment leur patrimoine classé engendre une rupture certaine de perception. La qualité de ces villages est indissociable de leur paysage environnant" (voy. le permis page 31).

Le permis est délivré, sans aucune motivation, en dépit de ces avis défavorables ».

Dans son avis du 1^{er} avril 2021, la CCATM confirme, à l'unanimité, son avis défavorable du 10 septembre 2020, notamment au regard de l'impact paysager du projet éolien litigieux.

La CRMSF expose, dans son avis du 6 avril 2021, émis dans le cadre de la procédure sur recours administratif, ce qui suit :

« [...]

La commission réitère son avis défavorable, déjà émis au mois de janvier 2019 et de juillet 2020, et par là soutient la demande d'annuler le permis unique octroyé en janvier 2021.

En effet, l'impact du projet sur le patrimoine classé est important parce que celuici est fortement lié aux paysages de cet ensemble fagnard assez restreint formé de plateaux semés de villages dont émergent les clochers des églises. La proximité des éoliennes avec en particulier les 3 villages que sont Barbençon, Renlies et Vergnies et bien évidemment leur patrimoine classé engendre une rupture certaine de perception. La qualité de ces villages est indissociable de leurs paysages environnants.

Le photomontage 5 montre l'impact visuel de ces deux centrales éoliennes qui n'en forment plus qu'une de 24 éléments sous certains angles. Quelques lignes de vue ne sont pas en direction de la centrale éolienne. Mais l'ensemble fagnard perdra indubitablement de son caractère, surtout si l'on considère les sites potentiels existants. Ce territoire a assurément un potentiel touristique important avec les villes de Thuin, de Walcourt et de Chimay situées à proximité (15 km maximum). Il serait dommage que cet "arrière-pays" éolien brise l'harmonie existante. Une étude de l'ensemble des sites potentiels repérés sur cet ensemble fagnard et non pas l'examen, site par site, des aménagements éoliens proposés permettrait sans aucun doute d'éviter un mitage destructeur de ce territoire ».

L'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Analyse par rapport au plan de secteur

Considérant que la zone agricole est définie à l'article D.II.36 du CoDT qui dispose que :

"(...)

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

- 1° elles soient situées à proximité des principales infrastructures de communication ou d'une zone d'activité économique aux conditions fixées par le Gouvernement;
- 2° elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone (...)".

Considérant que l'article R.II.36-2 du CoDT précise que :

"Le mât des éoliennes visées à l'article D.II.36, §2, alinéa 2 est situé à une distance maximale de mille cinq cents mètres de l'axe des principales infrastructures de communication au sens de l'article R.II.21-1, ou de la limite d'une zone d'activité économique".

Considérant que l'article R.II.21-1 du CoDT précise que :

- "A l'exception des raccordements aux entreprises, aux zones d'enjeu régional, d'activités économiques, de loisirs, de dépendances d'extraction et d'extraction, dans la structure territoriale du schéma de développement du territoire et qui comporte :
- 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".

Considérant que bien que le projet ne remette pas en cause de manière irréversible la destination de la zone eu égard à sa faible emprise au sol, celui-ci ne répond pas au prescrit de l'article R.II.36-2 visant la distance minimale que les éoliennes doivent avoir avec l'axe de principale infrastructure de communication ; que la distance de 1.500 m n'est pas respectée ;

Considérant qu'au regard de l'article D.IV.11 du CoDT, "un permis relatif aux constructions et équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général (D.IV.22, 7°-k, du CoDT) (...) peut être accordé en dérogeant au plan de secteur"; qu'il y a toutefois lieu de vérifier que le permis peut être octroyé au regard de l'article D.IV.13 du CoDT, qui stipule :

- "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."
- 1° la dérogation est justifiée au regard du lieu précis où le projet est envisagé. En effet, le parc éolien en projet prend place en extension du parc existant de BEAUMONT-FROIDCHAPELLE de 17 éoliennes; ce parc constitue déjà un élément marquant du paysage à cet endroit. Par conséquent, il est plus opportun de s'implanter à proximité du site existant de manière à ne pas engendrer de nouvelles zones de visibilité additionnelles à un autre endroit. Au surplus, ce parc de 7 éoliennes ne pourrait s'implanter dans une zone capable sans être soumis à d'autres contraintes majeures.
- 2° 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. En effet, les emprises sur

les terres et le morcellement de la zone agricole nécessaire au projet sont tout à fait mineurs par rapport à la superficie de ladite zone concernée et ne représentent que quelques milliers de mètres carrés (environ 7 x 0,126 ha = 0,9 ha) et environ 1,5 hectare 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). De plus, le caractère réversible des installations confirme que la mise en œuvre du plan de secteur à cet endroit ne peut être compromise.

3° le projet contribue à une structuration du paysage. En effet, il renforce sa forme topographique au niveau du plateau de BEAUMONT et s'inscrit dans la continuité visuelle du parc existant de BEAUMONT-FROIDCHAPELLE qui constitue l'élément le plus marquant au sein du paysage. Le projet contribue donc à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis ».

22.4. Concernant la première condition prévue à l'article D.IV.13 du CoDT, le parc existant de Beaumont-Froidchapelle étant distant d'environ 1,4 kilomètre du projet litigieux, il n'est pas inexact de considérer que ce dernier « prend place en extension » de celui-là. Il peut aussi être considéré que le parc existant constitue déjà un élément marquant du paysage à cet endroit et qu'une implantation à proximité du site existant est opportune de manière à ne pas engendrer de zones de visibilité additionnelles à un autre endroit. De telles considérations sont admissibles et permettent à suffisance de comprendre ce qui a convaincu les auteurs de l'acte attaqué de considérer que le projet litigieux est admissible au regard du lieu précis où le projet est envisagé, malgré les critiques émises sur ce point en cours de procédure administrative.

Le grief n'est pas fondé.

22.5. Concernant les griefs exposés relatifs à la troisième condition visée à l'article D.IV.13 du CoDT et à la motivation de l'acte attaqué quant aux critiques émises en termes d'impact paysager du projet, outre les motifs qui sont reproduits sous le point 22.3, l'acte attaqué expose ce qui suit :

« 7.2.1.2. Lignes de force

- Le projet s'étend sur un large plateau agricole qui est limité par les vallées qui l'entourent de La Hantes et de ses affluents, les ruisseaux de Vergnies au sud et de Barbesigneau au nord.
- Selon l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement, les 17 éoliennes existantes, de par leur groupement, recomposent les lignes de force du paysage local sur lesquelles le projet vient s'appuyer.

[...]

- 7.2.1.4. Relation aux lignes de force du paysage et lisibilité de la configuration
- Lorsqu'un parc éolien souligne ou prolonge une ligne de force principale du paysage (généralement une ligne de crête ou une infrastructure), il peut être considéré qu'il exprime ou renforce la structure paysagère existante. Par contre,

- si le projet éolien imprime au paysage existant une nouvelle structure, géométrique ou organique selon la configuration, il le recompose.
- Le projet éolien contribue à une structuration du paysage par renforcement de sa forme topographique au niveau du plateau de Beaumont et par son accrochage visuel au parc existant de Beaumont-Froidchapelle.

7.2.1.5. Qualité paysagère du site

7.2.1.6. Périmètres d'intérêts paysagers (PIP)

- 10 périmètres d'intérêts paysagers sont situés au sein du périmètre rapproché du projet.
- Le PIP le plus proche du projet est le PIP de Barbençon au sein duquel l'éolienne n° 1 est implantée sur sa bordure sud-est. Les PIP de Vergnies et de Renlies qui entourent le site du projet sont également proches du projet, à respectivement 185 m de l'éolienne n° 6 et 305 m de l'éolienne n° 5.

7.2.1.7. Points et lignes de vue remarquables (PVR – LVR)

- 8 PVR sont présents au sein du périmètre d'étude rapproché.
- Le PVR le plus proche du projet est le PVR de Brun Fayt, à 1,4 km au nord des éoliennes.

[...]

10.4 Perception visuelle

- Les vues depuis le plateau agricole du projet varient suivant les localisations mais elles sont souvent limitées par le relief légèrement vallonné et par les nombreuses zones boisées présentes sur le plateau et aux abords. Les vues peuvent être plus longues au nord et à l'est mais orientées vers les plateaux lointains.
- La visibilité générale du parc est assez faible et concentrée essentiellement sur les communes de Beaumont, de Froidchapelle (au nord), de Walcourt (à l'ouest) et de Thuin (au sud);
- A proximité du projet, la visibilité du projet sera importante aux entrées des villages de Vergnies, de Renlies et de Barbençon dirigées vers le projet et cela depuis les hauteurs car les habitations de ces villages s'étendent en contre-bas du projet, dans les vallées de la Hantes et de ses affluents où la visibilité du projet est considérablement diminuée;
- La visibilité sera plus importante dans un rayon de 4-5 km autour du projet, essentiellement au nord au niveau du plateaux limoneux hennuyer et à l'est du projet au niveau du plateau condrusien;
- Au-delà des 3-4 km à l'ouest et au sud du projet, la visibilité du projet se réduit rapidement du fait du relief et de la présence de nombreuses zones boisées associées à la dépression de la Fagne;
- Le projet de Renlies n'engendre pas de nouvelles zones de visibilité additionnelles conséquentes, c'est-à-dire les zones où le parc existant de Beaumont-Froidchapelle n'est pas visible mais où le projet de Renlies ajoute des nouvelles zones de visibilité d'éoliennes. Les zones de visibilité additionnelles du projet de 7 éoliennes sont limitées et concerneront peu de surface. De plus, elles se localisent en bordure des zones de visibilité du parc

existant principalement à l'ouest et au sud du projet et généralement en dehors de zone d'habitat, à l'exception des villages de Renlies et de Fourbechies où quelques rues supplémentaires sont impactées.

■ Les 7 éoliennes du projet de Renlies apparaissent suivant un alignement irrégulier sur le plateau qui surplombe les villages alentours de Renlies, Vergnies et Barbençon, avec des superpositions de rotors aléatoires suivant les points d'observation, ce qui contribue à diminuer la lisibilité du projet. La lisibilité du projet suivant l'axe nord-sud, permet de visualiser le projet de Renlies selon un groupe distinct du parc existant de Beaumont-Froidchapelle. Suivant l'axe ouest-est, la lisibilité du projet est étroitement liée au parc existant de Beaumont-Froidchapelle puisque celui-ci apparaît de manière très étendue soit à l'avant-plan (depuis l'est), soit à l'arrière-plan des éoliennes de de Renlies (depuis l'ouest) ».

Si l'autorité compétente dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer en quoi un projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis au sens de l'article D.IV.13, 3°, du CoDT, il n'en demeure pas moins que, face à des critiques précises et étayées en matière de paysage au cours de l'instruction administrative, elle doit expliciter à suffisance ce qui l'a convaincue d'admettre le projet sous cet angle, sa cause de justification devant répondre, fût-ce implicitement, à ces critiques.

Par les motifs qui précèdent et le dernier considérant de l'acte attaqué reproduit sous le point 22.3, les auteurs de l'acte attaqué identifient la plupart des spécificités du cadre paysager préexistant et concluent, sur cette base, que le projet contribue à une structuration du paysage en renforçant la forme topographique du plateau concerné et en étant en continuité visuelle du parc existant de Beaumont-Froidchapelle. Bien que de tels motifs exposent adéquatement en quoi ils ont estimé que la condition visée à l'article D.IV.13, 3°, du CoDT est rencontrée, ils ne répondent en revanche pas à suffisance aux griefs précis et étayés exposés par la partie requérante et la CRMSF, qui s'appuient notamment sur l'étude d'incidences sur l'environnement. En effet, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi les éléments mis en exergue par l'autorité délivrante justifient de remettre en cause la qualité paysagère de niveau élevé du site dans un périmètre de 5 kilomètres autour des éoliennes, relevée par l'auteur de l'étude d'incidences, et la présence de nombreux PIP, PVR et éléments patrimoniaux aux alentours, ainsi que les impacts divers mis en exergue par la partie requérante pour les villages de Renlies, Barbençon, Vergnies et Solre-Saint-Gery.

Le grief est partiellement fondé.

23. Le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

V. Indemnité de procédure

24. La partie requérante 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 1er.

Est annulé l'arrêté du 21 juin 2021 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la SPRL New Wind un permis unique, sous conditions, ayant pour objet la construction et l'exploitation de sept éoliennes d'une puissance totale maximale de 22,4 MW et d'une cabine de tête, l'aménagement des chemins d'accès et des aires de montage et la pose de câbles électriques dans un établissement situé chemin de Renlies à Beaumont.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux, président de chambre, Luc Donnay, conseiller d'État, Lionel Renders, conseiller d'État, Simon Pochet, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Colette Debroux