

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 221.755 du 14 décembre 2012

A. 206.203/XIII-6354

En cause :

1. **VALLI** Benoît,
  2. **ARCHEMBEAU** Frédéric,
  3. **LAMARCHE** Josine,
  4. **MELOTTE** Georges,
  5. **THIRY** Marianne,
  6. **LABASSE** Michel,
  7. **VAN DER STEGEN** Stéphan,
- ayant tous élu domicile chez  
Me Jacques SAMBON, avocat,  
rue des Coteaux 227  
1030 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et  
Jean-François CARTUYVELS, avocats,  
route de Beusaint 29  
6980 La Roche-en-Ardenne.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme EDF LUMINUS,**  
ayant élu domicile chez  
Mes Benjamin REULIAUX et  
Matthieu GUIOT, avocats,  
chaussée de Louvain 431 F  
1380 Lasne,
2. **la Société anonyme ELECTRABEL,**  
ayant élu domicile chez  
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,  
avenue Tedesco 7  
1160 Bruxelles.

## **LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête unique introduite le 3 septembre 2012 par Benoît VALLI, Frédéric ARCHEMBEAU, Josine LAMARCHE, Georges MELOTTE, Marianne THIRY, Michel LABASSE, Stéphan VAN DER STEGEN qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 7 juin 2012 délivrant un permis unique à la société anonyme (S.A.) SPE - LUMINUS (devenue la S.A. EDF LUMINUS par fusion absorption le 30 mai 2012) pour la construction et l'exploitation d'un parc de sept éoliennes de 3,5 MW chacune d'une hauteur maximale de 150 mètres, comprenant sept transformateurs de puissance unitaire de 3.800 KVA, leurs chemins d'accès, les câbles souterrains de raccordement électrique, les aires de maintenances et une cabine de tête sur la route de Marche (Nationale N63) à Tinlot;

Vu les requêtes introduites le 21 septembre 2012 par lesquelles la société anonyme (S.A.) EDF LUMINUS et la société anonyme (S.A.) ELECTRABEL demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 21 novembre 2012 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 10 décembre 2012 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me L. RENOY, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me B. REULIAUX, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. NIKIS, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause ont été résumés dans l'arrêt n° 218.136 du 20 février 2012;

Considérant que depuis le prononcé de l'arrêt n° 218.136 du 20 février 2012, annulant l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 26 juillet 2011 accordant, sur recours, un permis unique visant à implanter et exploiter un parc de huit éoliennes de 3,5 MW chacune d'une hauteur maximale de 150 mètres, y compris huit transformateurs de puissance unitaire de 3.800 kVA, leurs chemins d'accès, les câbles souterrains de raccordement électrique, les aires de maintenance et une cabine de tête dans un établissement situé route de Marche (nationale N63), à Tinlot, les faits suivants se sont produits : le 7 juin 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 7 juin 2012 délivre à nouveau un permis unique à la S.A. EDF LUMINUS pour la construction et l'exploitation d'un parc de sept éoliennes de 3,5 MW chacune d'une hauteur maximale de 150 mètres, comprenant sept transformateurs de puissance unitaire de 3.800 KVA, leurs chemins d'accès, les câbles souterrains de raccordement électrique, les aires de maintenance et une cabine de tête sur la route de Marche (Nationale N63) à Tinlot; qu'il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, par requêtes introduites le 21 septembre 2012, la S.A. EDF LUMINUS et la S.A. ELECTRABEL demandent à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir ces requêtes;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts; qu'en son rapport, rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, il conclut que la seconde branche du premier moyen de la requête est fondée;

Considérant que le premier moyen est pris "de la violation des articles 1<sup>er</sup>, 3, 5 et 6 de la Convention européenne du paysage faite à Florence le 20 octobre 2000 (décret du 20 décembre 2001 portant assentiment à la Convention européenne du paysage), de la violation des articles 1<sup>er</sup>, 35, 127, § 3, et 452/22 du CWATUPE, de la violation des articles D.1 à D.3 et D.64 du Livre 1<sup>er</sup> du Code de l'environnement, de la violation des articles 24, 25, 26 et 90 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de

la violation des prescriptions littérales et graphiques du plan de secteur de Huy-Waremme adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 20 novembre 1981, de la violation du Cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne approuvé par le Gouvernement le 18 juillet 2002, du principe d'utilité de l'enquête publique, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir"; que, dans la seconde branche du premier moyen, les requérants critiquent la motivation de l'acte attaqué qui serait inadéquate en ce qui concerne l'impact paysager et ne répondrait pas aux réclamations et avis émis lors de l'instruction de la demande; qu'ils expliquent ce qui suit à propos de l'interprétation à donner à l'article 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), et plus précisément des "critères d'admissibilité paysagère", dont la violation est invoquée :

" [...] il ressort des travaux préparatoires du décret du 27 octobre 2005 ayant remplacé l'article 127, § 3 du CWATUPE que le législateur a entendu reproduire la «prescription paysagère» qui était énoncée par l'article 110 du CWATUPE avant son abrogation par l'article 3 du décret du 27 octobre 2005. Cet article 110 remplacé par l'article 2 du décret du 3 février 2005, prévoyait que : «en dehors des zones qui leur sont plus spécialement réservées, les constructions et équipements de service public ou communautaire[s] peuvent être admis, pour autant soit qu'ils respectent, soit structurent soit recomposent les lignes forces du paysage».

Selon les travaux préparatoires du décret du 3 février 2005, le législateur en imposant le respect, la structuration et la recomposition du paysage lors d'une dérogation à un plan de secteur, a voulu se conformer au prescrit de la Convention européenne du paysage de Florence du 20 octobre 2000 (commentaire de l'article 70 du projet de décret devenu le décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative)";

qu'ils font valoir ensuite que les critères du "respect", de la "structuration" ou de la "recomposition" du paysage sont alternatifs et "doivent s'entendre au regard des finalités de la Convention de Florence sur le paysage"; qu'ils ajoutent que, par cette convention et par l'article 5, b) et d), les Etats parties s'engagent "à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6" et "à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage"; qu'ils citent aussi l'article 6 de ladite convention qui prescrit aux Etats parties "d'identifier" leurs paysages, de "qualifier les paysages identifiés" et de "formuler des objectifs de qualité paysagère"; qu'ils estiment que "la qualification d'un paysage est un préalable à la définition des objectifs qui s'y attacheront et à l'appréciation de l'admissibilité des mesures qui peuvent y être admises" et précisent que c'est ce que réaffirmait la commission royale des monuments et des sites

(C.R.M.S.) dans la note du 23 avril 2010 sur la problématique de l'implantation des parcs éoliens ainsi rédigée :

- " La Commission royale estime que les études d'incidences sont réalisées en l'absence d'une vision clairement définie en matière de paysage. Comment décrire et, surtout, évaluer les incidences d'un projet éolien sans un référentiel du paysage concret, explicite et opérationnel, dès lors que celui-ci manque dans le Cadre de référence de la Région wallonne. [...]

Il est nécessaire de prendre aussi en compte les conventions internationales relatives aux biens culturels et, plus précisément, la Convention européenne du Paysage (CEP, Florence 2000) qui invite les Régions et les Etats à reconnaître trois grands types de paysage en fonction de leur degré d'intégrité : les paysages à protéger, à gérer et à aménager. Par protection des paysages, on entend «les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration et/ou de l'intervention de l'homme». [...]

La prise en compte de la dimension historique et culturelle du paysage est essentielle dans l'analyse de son identité et de sa valeur patrimoniale. En suivant la classification de la Convention européenne du Paysage (CEP, Florence 2000), ce critère permet de situer nos paysages ruraux sur une échelle qualitative comportant trois sensibilités vis-à-vis de l'implantation des parcs éoliens :

- a. Les paysages à préserver, encore particulièrement représentatifs et lisibles de la diversité des régions agro-géographiques et des terrains locaux, sont de précieux témoins pour l'avenir. Les projets éoliens sont donc incompatibles dans ces paysages patrimoniaux, car contraires au principe du développement durable appliqué à l'Aménagement du Territoire.
- b. Les paysages à gérer présentent encore des valeurs lisibles des paysages traditionnels, mais sont plus ou moins fortement marqués par une évolution de l'urbanisation, de l'industrie, ou du développement des infrastructures. Les projets éoliens sont à étudier au cas par cas, l'objectif étant, dans la mesure du possible, de proposer un projet valorisant pour le paysage récepteur.
- c. Les paysages à (ré)aménager n'ont plus guère de valeur rurale en raison d'une importante évolution, voire de dégradations liées à leur histoire récente : dans ces espaces, l'implantation d'éoliennes constitue une réelle opportunité de recomposition paysagère susceptible de leur donner une nouvelle identité positive.

On voit donc que d'un point de vue paysager, un parc éolien peut avoir des incidences négatives ou positives en fonction de la qualité patrimoniale du paysage récepteur.

En zone rurale à protéger, les éoliennes :

- introduisent un étalon de (dé)mesures qui modifie fortement les échelles de perception visuelle
- réduisent le caractère d'ouverture et de profondeur du champ;
- constituent des «objets techniques» sans relation fonctionnelle avec le milieu, alors que les éléments constitutifs du paysage sont des 'objets paysages' qui participent organiquement à son identité.

Le principe de l'Aménagement du Territoire durable appliqué au développement postule que l'on tienne compte à la fois du critère de vulnérabilité introduit par la CEP et celui de la congruence, c'est-à-dire de l'adéquation du projet éolien par rapport à la qualité du paysage récepteur";

qu'ils estiment que de telles exigences, appliquées à la problématique de l'implantation des éoliennes conduisent à une "planification des installations éoliennes" réalisée "au niveau administratif le plus haut du pays concerné"; que, selon eux, l'article 127, § 3, implique que soient identifiées les "lignes de force du paysage" et qu'il soit établi que le projet "non conforme à l'affectation au plan de secteur soit «respecte», soit «structure», soit «recompose» lesdites lignes de force"; qu'ils observent, en l'espèce, que "l'acte attaqué ne respecte pas le critère paysager de l'article 127, § 3, au regard de la Convention sur le Paysage"; qu'ils relèvent que l'acte attaqué se contente d'énoncer que "l'examen du respect du critère visé à l'article 127, § 3, du CWATUPE n'est pas davantage défini par le Code" et "qu'il en résulte une marge d'appréciation dans le chef de l'autorité amenée à en apprécier son fondement"; qu'ils contestent une telle affirmation et estiment que celle-ci "est doublement erronée"; qu'ils expliquent, d'une part, que l'acte attaqué perd de vue que le critère paysager de l'article 127, § 3, a été précisément défini au regard de la Convention de Florence et, d'autre part, que l'article 127, § 3, du CWATUPE doit être interprété dans le respect du droit international, et donc de la Convention de Florence; qu'ils soulignent que la seule qualification des paysages effectuée en Région wallonne est celle de la cartographie FELTZ; qu'ils reprochent à l'acte attaqué de se départir de cette cartographie, en autorisant le projet en zone d'exclusion "sans avoir qualifié adéquatement le paysage et définit les objectifs qui s'y rattachent"; qu'ils en déduisent qu'en ne qualifiant pas le paysage au regard des critères de la Convention sur le paysage et "en ne retenant dès lors pas la qualification de «paysage à préserver», l'acte attaqué méconnaît les dispositions" visées au moyen; qu'ils font valoir, par ailleurs, que, dans la mesure où la motivation de l'acte attaqué se limite à vérifier si le projet "recompose" les lignes de force du paysage sans s'interroger préalablement sur l'objectif à assigner au paysage d'implantation (paysage à protéger, à gérer ou à aménager), le permis litigieux méconnaît les dispositions visées au moyen; qu'ils exposent enfin que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et insuffisante en ce qui concerne les trois critères inhérents à la recomposition du paysage;

Considérant que, sur la seconde branche du premier moyen, la partie adverse répond que les requérants demeurent en défaut d'établir que les dispositions de la Convention de Florence citées à l'appui du moyen ont un effet direct; qu'elle cite, par ailleurs, en ce qui concerne les règles d'intégration paysagère auxquelles elle a eu égard et l'interprétation des critères visés à l'article 127, § 3, du CWATUPE, les extraits de l'acte attaqué suivants :

- " Considérant que l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE impose à la Région wallonne de veiller, dans le cadre de ses compétences, à la conservation et au développement du patrimoine culturel, naturel et paysager; que de plus, la Région a ratifié, le

20 décembre 2001, la Convention européenne du Paysage, laquelle recommande également, notamment, de prendre en considération la dimension paysagère de toute demande de permis;

Considérant que la Convention de Florence élargit la notion de paysage bien au-delà d'une vision strictement patrimoniale, au sens conservatoire du terme; que la convention concerne donc aussi bien les paysages pouvant être considérés comme remarquables que les paysages du quotidien et les paysages dégradés; que c'est un instrument nouveau consacré à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages; qu'elle définit ces objectifs en y intégrant des notions liées à l'intervention humaine, la perspective d'un développement durable pour harmoniser les transformations du paysage induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales;

Considérant que le Cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne dispose que l'implantation d'éoliennes dans les zones agricoles sont «privilegiées pour l'implantation des éoliennes en Région wallonne [...] avec cependant une attention particulière aux conditions d'intégration au site concerné»;

Considérant que l'examen du respect du critère visé à l'article 127, § 3, du CWATUPE n'est pas davantage défini par le Code; qu'il en résulte une marge d'appréciation dans le chef de l'autorité amenée à en apprécier son fondement;

Considérant que les notions de respect ou de recomposition des lignes de force du paysage n'imposent nullement que l'infrastructure en cause soit dissimulée dans le paysage, que cette exigence doit s'entendre dans le sens où l'implantation de l'infrastructure ne doit pas créer d'effet de rupture dans le contexte paysager bâti et non bâti;

Considérant que la seule circonstance que les éoliennes ont une hauteur importante n'est donc pas suffisante pour fonder l'absence de respect ou de recomposition des lignes de force du paysage; qu'il est, du reste, erroné de voir dans l'appréciation de la portée de l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE la consécration du caractère intangible du paysage; qu'il est en effet communément admis que la notion de paysage repose en réalité sur trois caractéristiques principales, à savoir son caractère naturel et humain (bâti et non bâti), sa dimension subjective et son aspect évolutif (il est, de par son caractère naturel et humain, amené à évoluer et changer au cours du temps);

Considérant que l'obligation de respect ou de recomposition des lignes de force du paysage n'empêche donc pas l'apparition de nouveaux éléments qui composent et structurent celui-ci, pour autant que ceux-ci ne créent pas d'effet de rupture important; que l'existence d'un impact paysager n'est donc pas synonyme de non respect du critère visé à l'article 127, § 3, du CWATUPE;

Considérant que la vérification du respect du critère visé à l'article 127, § 3, du CWATUPE requiert, dans ce contexte, un examen attentif de l'intégration paysagère du projet dans son environnement local; qu'une application correcte de cette disposition nécessite donc que l'autorité ait d'abord une perception exacte des lignes de force du paysage et qu'elle établisse ensuite la manière selon laquelle, à son sens, le projet respecte les lignes de force du paysage ou les structure ou encore les recompose; qu'une telle démarche est conforme aux prescriptions de la Convention européenne pour le paysage";

qu'elle conteste avoir commis une quelconque erreur d'interprétation des règles de droit applicables au regard de ces motifs; qu'elle se réfère aussi à la motivation de l'acte attaqué en ce qui concerne l'identification du paysage existant et le contexte

paysager qu'elle a retenu pour en conclure que les motifs sont précis et circonstanciés et qu'elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation; que, de même, quant à l'analyse de l'intégration paysagère du projet, elle cite les motifs de l'acte attaqué pour en déduire que sa motivation est adéquate;

Considérant que la première partie intervenante cite les considérants de l'acte attaqué qui décrivent le paysage existant et expose qu'aucune disposition applicable de la Convention de Florence n'obligeait la partie adverse à qualifier le paysage existant "au-delà de la description qu'elle a dressée de celui-ci"; qu'elle relève, en outre, que les dispositions de ladite Convention n'ont aucun caractère directement applicable;

Considérant que la seconde partie intervenante fait valoir que la Convention de Florence ne présente aucun effet direct, que les requérants ne se prévalent pas d'une transposition inadéquate de la Convention dans l'ordre juridique interne et que la partie adverse a valablement analysé et justifié le recours au mécanisme dérogatoire de l'article 127, § 3, du CWATUPE et s'est livrée, d'une part, à l'analyse de l'identification du paysage existant et du contexte paysager et, d'autre part, à l'analyse de l'intégration paysagère du projet;

Considérant que le premier auditeur-rapporteur estime la branche du moyen fondé en ce sens que l'acte attaqué "s'abstient de qualifier le paysage d'implantation comme un paysage à protéger, à gérer ou à aménager" et qu'il viole dès lors "l'article 127, § 3, du CWATUPE tel qu'il doit être interprété à la lumière de la Convention européenne du paysage faite à Florence le 20 octobre 2000";

Considérant qu'à l'audience, les parties adverse et intervenantes ont fait valoir divers arguments qui mériteraient de plus amples débats; qu'en effet, la question à l'examen, même si elle est ciblée, est une question de principe qui, jusqu'à présent, n'a pas encore été tranchée par le Conseil d'Etat; qu'il en résulte que dans l'intérêt d'une bonne justice, il convient de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire,

**D E C I D E :**

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

Les requêtes en intervention introduites par la S.A. EDF LUMINUS et la S.A. ELECTRABEL sont accueillies.

**Article 2.**

Les débats sont rouverts.

**Article 3.**

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

**Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le quatorze décembre deux mille douze par :

|                 |          |                                    |
|-----------------|----------|------------------------------------|
| M <sup>me</sup> | GUFFENS, | conseiller d'Etat, président f.f., |
| M <sup>me</sup> | MOREL,   | greffier.                          |

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.