

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.194 du 30 juin 2022

A. 231.783/XIII-9082

En cause : **la société anonyme LUMINUS**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS et
Guillaume POSSOZ, avocats,
chaussée de la Hulpe 185
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la ville de Thuin**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,
2. **l'État belge**, représenté par
le ministre de la Défense.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 septembre 2020, la société anonyme (SA) Luminus demande l'annulation de l'arrêté du 14 juillet 2020 par lequel la ministre de l'Environnement et le ministre de l'Aménagement du territoire refusent de lui octroyer un permis unique visant à construire et exploiter neuf éoliennes dans un établissement situé chemin de Ham-sur-Heure à Thuillies (Thuin).

II. Procédure

Par une requête introduite le 3 novembre 2020, la ville de Thuin, représentée par son collège communal, et l'État belge, représenté par le ministre de la Défense, ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont respectivement été accueillies par des ordonnances des 26 novembre 2020 et 25 février 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 juin 2022.

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

M^e Ivan-Serge Brouhns, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et le capitaine Mathieu Fontaine, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le 7 août 2019, la SA Luminus introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de 9 éoliennes dans un établissement situé Chemin de Ham-sur-Heure à Thuillies (Thuin).

Le projet litigieux est situé en zone agricole au plan de secteur.

2. Le 23 août 2019, les fonctionnaires technique et délégué délivrent un accusé de réception du dossier complet de la demande.

3. Le 10 septembre 2019, le SPW – département des Permis et Autorisations – direction de Charleroi réceptionne l'avis défavorable du 5 septembre 2019 émanant du Service public fédéral Transport et Mobilité. Cet avis est libellé comme suit :

« Suite à votre lettre avec références sous rubrique, je suis au regret de vous annoncer que la direction générale Transport aérien (DGTA), après consultation de l'aéroport de Charleroi, Belgocontrol et la Défense, émet un avis négatif (point de vue aéronautique) au sujet du projet d'implantation d'un parc de 9 éoliennes, d'une hauteur maximale de 180 m AGL (au-dessus du sol) à Thuin.
Le projet en objet se situe dans la TMA (Terminal Manœuvring Area, zone de responsabilité des contrôleurs aériens militaires) de la base de Florennes. Pour la Défense il est primordial que le signal primaire du radar soit protégé au maximum dans les limites de cette zone contre les effets négatifs des éoliennes.
Un simple *engineering assessment* conforme à l'EUROCONTROL-GUID-130 est demandé afin de démontrer qu'il n'y a pas d'impact négatif sur le bon fonctionnement du radar d'approche de Florennes.
Vous trouverez plus de détails en annexe de la Défense.
Les coordonnées Lambert des éoliennes refusées du projet sont :
[...];
La zone d'implantation se trouve dans une région de catégorie E.
Le contenu complet de cet avis doit être transmis au maître d'œuvre et le demandeur est prié d'informer la direction générale Transport aérien par écrit de la suite donnée à son avis.
Nous attirons votre attention sur le fait que si les remarques reprises ci-dessus n'étaient pas prises en compte, la Direction générale Transport aérien déclinerait toute responsabilité en cas de problèmes éventuels. Nous nous réservons par ailleurs le droit de faire respecter ces prescriptions par toute voie de droit ».

Cet avis est accompagné d'un avis non daté de la Défense.

4. Le 18 octobre 2019, la Défense émet un avis défavorable sur le projet.

5. D'autres instances sont consultées au cours de l'instruction de la demande :

- avis favorable émis par le collège communal de Beaumont le 30 octobre 2019;
- avis favorable émis par le collège communal de Froidchapelle le 12 novembre 2019;

- avis défavorable émis par le collège communal de Ham-Sur-Heure-Nalinnes le 5 novembre 2019;
- avis défavorable émis par le collège communal de la ville de Thuin le 22 novembre 2019;
- avis défavorable émis par le collège communal de la ville de Walcourt le 14 novembre 2019;
- avis défavorable de la commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité de Thuin, envoyé le 24 octobre 2019;
- avis favorable sous conditions de la commission royale des monuments, sites et fouilles, envoyé le 25 septembre 2019;
- avis défavorable du Pôle Aménagement du territoire - CESW, envoyé le 2 octobre 2019;
- avis favorable de Fluxys Belgium, envoyé le 3 septembre 2019;
- avis favorable sous conditions de Hainaut Ingénierie Technique, envoyé le 24 septembre 2019;
- avis favorable de l'IBPT, envoyé le 28 août 2019;
- avis défavorable du Pôle Environnement - CESW, envoyé le 2 octobre 2019;
- avis favorable sous conditions de la RTBF, envoyé le 23 octobre 2019;
- avis favorable sous conditions du SPW ARNE - DEE - DPP - Cellule Bruit, envoyé le 22 octobre 2019;
- avis favorable du SPW ARNE - DRCE – direction du développement rural de Thuin, envoyé le 27 août 2019;
- avis favorable sous conditions du SPW MI - D.142 - direction des routes de Charleroi, envoyé le 3 octobre 2019.

6. Des enquêtes publiques sont organisées sur le territoire des communes de Beaumont, Thuin, Walcourt, Ham-sur-Heure-Nalinnes et Froidchapelle du 26 septembre au 28 octobre 2019.

7. Le 8 janvier 2020, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de 30 jours le délai d'instruction de la demande.

8. Le 10 février 2020, ils refusent de délivrer le permis sollicité.

9. Le 2 mars 2020, la demanderesse de permis introduit auprès du Gouvernement wallon un recours contre cette décision.

10. Le 23 avril 2020, la cellule GISER émet un avis partiellement favorable sur le projet.

11. Le 11 juin 2020, la Défense émet sur la demande le nouvel avis défavorable suivant :

« AÉRONAUTIQUE

Le projet se situe dans la “PANS-OPS box” de l’aéroport de Florennes. Une évaluation d’obstacle par un IFPD (*Instrument Flight Procedure Désigner*) a démontré que les obstacles du projet n’ont pas d’impact sur les OLS (*Obstacle Limiting Surfaces*) des procédures de vol IFR (*Instrument Flight Rules*) à la hauteur demandée (max 180 m).

Le projet [se] situe en zone catégorie E. Si un obstacle atteint 150 m AGL, un balisage conforme aux normes de la catégorie E, selon la Ref 5, est demandé.

Nous attirons votre attention sur le fait que si les éoliennes étaient érigées sans un balisage conforme, la Défense déclinerait toute responsabilité en cas de problèmes ultérieurs. Nous nous réserverions par ailleurs la possibilité de faire respecter ces prescriptions par toute voie de droit.

RADAR : TMA Florennes

Le projet se situe dans la TMA (*Terminal Manœuvring Area*) de la base de Florennes, zone de responsabilité des contrôleurs aériens militaires.

Le radar PSR (“*Primary Surveillance Radar*”) de Florennes est utilisé par la Défense au travers d’un “*Service Level Agreement*” avec Skeyes comme moyen primaire pour assurer le trafic aérien autour de la base aérienne de Florennes.

Comme le démontre l’étude réalisée par la firme QinetiQ, l’implantation d’un parc éolien à Florinchamps tel qu’envisagé par Luminus aura un impact certain sur le fonctionnement du radar. Cet impact se traduit de trois manières distinctes :

- Zone d’ombre créée à l’arrière du parc éolien rendant le radar de Florennes “aveugle” dans ce secteur;
- Génération d’échos parasites (appelé “*clutter*” en anglais) augmentant ainsi la probabilité d’avoir des fausses détections par le radar dans une zone autour et à proximité du parc éolien;
- Diminution de la sensibilité du radar dans une zone d’environ 8 km autour du parc éolien (effet de l’algorithme CFAR implémenté dans le radar de Florennes), ce qui se traduit par une diminution de la probabilité de détection d’aéronefs.

Ces effets sont encore exagérés lorsque l’on prend en compte l’effet cumulé des autres éoliennes dans les environs.

La mise en place d’un filtre WFF (*Wind Farm Filter*) ne permettrait de diminuer une partie que l’impact lié au bruit et à la sensibilité du radar, et non celui de la zone d’ombre. De plus, l’efficacité d’un tel filtre peut difficilement être évaluée *a priori*.

En conclusion, l’avis de la Défense reste négatif étant donné la criticité de ce radar pour la sûreté des opérations aériennes de la base de Florennes. Les zones d’ombres générées par le parc éolien envisagé représentent en effet un risque non acceptable pour la sûreté aérienne, pouvant éventuellement conduire à des incidents voire des accidents aériens.

Tout courrier qui nous sera adressé, devra mentionner le numéro 3D/271-6 ainsi que la position exacte des éoliennes en coordonnées Lambert 72 ainsi que leur hauteur totale ».

Ce nouvel avis, qui fait suite à une lettre du 13 mai 2020 du SPW – département des Permis et Autorisations –, est réceptionné par ce département le 17 juin 2020.

12. Le 16 juin 2020, les fonctionnaires technique et délégué envoient leur rapport de synthèse sur recours dans lequel ils proposent de confirmer la décision de refus.

13. Le 14 juillet 2020, la ministre de l'Environnement et le ministre de l'Aménagement du territoire refusent de délivrer le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel comporte les motifs suivants :

« Sécurité aérienne

Considérant que lors de l'instruction du dossier en première instance, l'avis de la Défense a été sollicité; que cet avis est défavorable et en accord avec la DGTA; qu'il est rédigé comme suit :

[...]

Considérant que l'*engineering assessment* a bien été réalisé et transmis à la Défense (annexe S EIE); que néanmoins, le principe de la Défense dans la zone de protection (TMA) autour de Florennes est le suivant : avis négatif s'il y a un impact et comme toute éolienne implique un impact sur le radar, l'avis est donc négatif.

Considérant que lors de l'instruction du recours, des échanges ont été réalisés entre la Défense et EDF Luminus afin de mettre en place le *Wind Farm Filter* avec le support de SKEYES.

Considérant que l'avis sur recours de la Défense [du 11 juin 2020] est défavorable et rédigé comme suit :

[...]

Considérant que sur la base de cet avis, le projet doit être refusé ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du devoir de minutie découlant du principe de bonne administration, de l'erreur de fait, de l'erreur de droit, de l'erreur ou la contradiction dans les motifs ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle reproche aux auteurs de l'acte attaqué d'avoir fondé leur refus sur l'avis émis par la Défense sur recours alors qu'à son estime, cet avis est contradictoire avec les avis donnés antérieurement par la Défense pour le même

projet, ainsi que pour d'autres projets situés dans la même zone au regard du radar de Florennes, sans que ne soient exposés les motifs de ce changement d'attitude.

Elle affirme qu'elle a fait procéder à une étude spécifique sur les incidences de son projet sur le fonctionnement du radar de Florennes (étude QinetiQ datée du mois de juin 2019) alors que l'avis de la Défense du 6 septembre 2019 n'a pas pris cette étude en considération et exigé (erronément) qu'une telle étude soit réalisée, cette incohérence ayant d'ailleurs été relevée par les fonctionnaires technique et délégué dans leur décision de refus en première instance.

Elle soutient qu'elle n'a pas eu l'occasion, dans son recours devant le Gouvernement, de présenter ses arguments relatifs à l'avis donné par la Défense sur l'étude QinetiQ de juin 2019, ce qui l'a privée *de facto* du bénéfice de son recours administratif. À son estime, alors que cette situation aurait dû conduire l'autorité à réserver une attention particulière à cet aspect du projet, elle déplore que la motivation de l'acte attaqué se contente, pour l'essentiel, de reprendre les passages des avis de la Défense et d'en suivre les conclusions. Elle en déduit que les auteurs de l'acte attaqué n'ont pas exercé leur pouvoir d'appréciation pour s'assurer du caractère adéquat de cet avis, au regard, notamment, du revirement d'attitude de la Défense (et du service public fédéral Mobilité et Transports) par rapport aux avis précédemment émis pour ce même projet et pour d'autres projets situés dans la même zone (avis contenus dans des lettres des 8 juin 2011, 20 décembre 2012, 2 mars 2016, 7 février 2017 et 27 juin 2018).

Elle relève, à cet égard, que son projet de parc éolien est situé à une distance du radar de Florennes supérieure à 21 kilomètres, alors que plusieurs parcs sont déjà en exploitation depuis de nombreuses années et à des distances bien inférieures tels ceux de Cerfontaine (11,3 kilomètres), Walcourt (13,5 kilomètres), Mettet (15,6 kilomètres) et Houyet (15,8 kilomètres).

Elle soutient que l'étude QinetiQ ne conclut pas que les impacts du projet sur le fonctionnement du radar de Florennes sont tels que décrits par la Défense dans son avis. Elle affirme que cette étude indique d'ailleurs que l'effet d'ombre d'une éolienne persiste au-delà de 100 kilomètres, ce qui impliquerait que tout projet éolien situé à cette distance du radar devrait être refusé.

Elle indique, par ailleurs, avoir fait procéder à deux études complémentaires qui attestent que l'interprétation du rapport QinetiQ par la Défense n'est pas justifiée.

À son estime, la motivation de l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre le changement d'attitude de la Défense et, par conséquent, des auteurs de l'acte attaqué dans la prise en considération des effets de son projet sur le fonctionnement du radar de Florennes, outre qu'il ne répond pas aux conclusions du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué, lesquelles indiquent que « les éoliennes sont détectables par le radar, les incidences restent acceptables ».

B. Le mémoire en réplique

Elle soutient que l'avis de la Défense donné au cours de l'instruction du recours administratif n'est pas explicite sur les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'étude QinetiQ.

Elle affirme que les justifications générales et abstraites formulées dans le mémoire en réponse au sujet de l'absence de prise en considération, par la partie adverse, du revirement d'attitude de la Défense ne figurent pas dans l'acte et ne peuvent donc être admises *a posteriori*.

Elle fait valoir que les précédents avis de la Défense portaient sur 13 éoliennes dans le périmètre de la *Terminal Manoeuvring Area* (TMA) de la base de Florennes à l'instar du projet actuel, et que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient, « implicitement mais sûrement », que l'avis de la Défense aurait pu diverger en raison du nombre d'éoliennes ou de leur implantation.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante rappelle que sa première critique porte sur le fait que la décision prise au premier échelon de la procédure administrative aurait dû prendre en considération l'avis de la Défense du 18 octobre 2019, ce qui lui aurait permis, en degré de recours, de présenter ses arguments relatifs à l'avis donné par la Défense sur l'étude QinetiQ de juin 2019. Elle concède que « cela n'est certes pas de la faute de la partie adverse », mais elle en déduit que l'acte attaqué se trouve de ce fait affecté d'une illégalité.

Par rapport à sa critique dénonçant un revirement d'attitude dans le chef de la Défense, elle considère que sa référence aux autres projets qu'elle a évoqués dans sa requête est pertinente. Elle fait valoir que lorsqu'une autorité s'approprie un avis recueilli en cours d'instruction et que cet avis la conduit à refuser un projet « pour un motif qui relève d'un revirement d'attitude », elle est tenue d'en exposer les motifs. Or, à son estime, ni l'acte attaqué ni les lettres de la Défense du 2 mars

2016 et du 7 février 2017 n'exposent les motifs pour lesquels il est désormais exigé que le projet n'occasionne « aucune » perturbation du radar de la base de Florennes.

IV.2. Examen

1. Il ressort de la chronologie des faits que la Défense, comme les autres instances appelées à émettre un avis sur la question des contraintes aériennes, a donné plusieurs avis qui, tous, ont été défavorables au projet. Il s'ensuit qu'aucun reproche ne peut être adressé aux auteurs de l'acte attaqué en termes de revirement d'attitude qui serait imputable à l'instance consultée. Il en va d'autant plus ainsi que, dans son recours administratif, la demanderesse de permis n'a pas attiré l'attention de l'autorité de recours sur ce grief spécifique, s'étant contentée, s'agissant des contraintes aéronautiques, d'indiquer qu'elle « poursuit les discussions avec la Défense, laquelle pourrait émettre un nouvel avis pendant l'instruction du présent recours ».

2. Le grief tenant à l'absence de prise en considération, par l'autorité ayant adopté une décision de refus au premier échelon de la procédure administrative, de l'étude QinetiQ, soit l'« *engineering assessment* », que la partie requérante avait effectivement jointe à sa demande de permis, est inopérant dans la mesure où tant l'avis de la Défense du 11 juin 2020 émis durant la procédure d'instruction du recours que la décision attaquée prise sur recours relèvent que cette étude a bien été réalisée et en ont tenu compte.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, eu égard à la nature même du recours en réformation, elle a eu l'occasion de présenter tous les arguments qu'elle entendait faire valoir devant l'autorité de recours, en ce compris ceux relatifs aux contraintes aériennes.

3. Il ressort de l'acte attaqué que c'est l'avis de la Défense donné le 11 juin 2020 – émis au cours de la procédure d'instruction du recours administratif – qui a conduit l'autorité à adopter une décision de refus et non ses avis antérieurs. Les inexactitudes éventuelles dont ceux-ci seraient affectés ne peuvent dès lors avoir de répercussion sur la légalité d'un acte qui, même s'il les reproduit – fût-ce erronément –, ne les prend pas pour fondement.

4. Le rapport Qinetiq de juin 2019 se conclut en ces termes :

« EDF Luminus is developing the Florinchamps wind farm. An assessment has been carried out to show what the radar impacts will be with respect to the Florennes PSR. The scope was agreed with the Belgian Military. The results are summarised as follows :

- Shadowing. The impact zone is well approximated by a sector extending behind the turbines to the maximum instrumented range. The significant shadowing sector is between bearings 289.3°N and 294.5°N, as viewed from the Florennes PSR. The altitude of the affected airspace due to shadowing from the turbine towers is comparable to the height of the turbines just behind the wind farm, rising to approximately 699 metres (2,294 feet) AMSL. The detectability of aircraft flying inside the affected airspace could be reduced. Although shadowing due to the blades could potentially occur at higher altitudes, the shadowing contribution from the blades is smaller and, because the blades are usually moving, the impacts are not persistent. There is unlikely to be a significant cumulative effect with existing wind farms. However, in a possible future scenario where other projects are built, it is possible that the shadow impact in the direction of Florinchamps will be worsened;
- Clutter. The proposed turbines are in radar LoS and are likely to be detectable, with the potential to appear as clutter on the radar display. Using a simple range-azimuth model, the clutter from the turbines was estimated, and it was shown that the effect of building the proposed wind farm will be to create a new patch of clutter. The maximum size of the impact zone is 3.5 km. The minimum interdistance to existing wind farm clutter is approximately 6.7 km. This is reduced to 3.5 km if other projects are built;
- CFAR raised thresholds. It is possible that the radar's CFAR processing will mitigate the wind farm clutter impacts. However, this would raise the detection threshold in the vicinity of the wind farm, resulting in a desensitisation of the radar. The maximum size of the CFAR impact zone is 8.3 km. There are already impact zones of comparable size due to existing wind farms; the minimum distance to other CFAR impact zones is approximately 4.5 km. The cumulative effect is increased if other projects are built ».

L'auteur de l'étude d'incidences résume comme suit cet extrait du rapport :

- « - Effet de masquage (*shadowing*) : La zone de masquage significative est située entre 289,3° N et 294,5° N depuis le radar de Florennes. L'altitude de l'espace aérien affecté par le masquage provoqué par les éoliennes atteint environ 699 mètres (2.294 pieds) derrière le projet éolien. La détectabilité des aéronefs volant à l'intérieur de l'espace aérien affecté pourrait donc être réduite. Il est peu probable qu'un effet cumulatif significatif se produise avec les parcs éoliens existants. Toutefois, il est possible que l'impact de l'ombre sur Florinchamps s'aggrave si d'autres projets éoliens étaient construits.
- Effet parasite (*clutter*) : Les éoliennes projetées sont situées dans la ligne de vue du radar et sont susceptibles d'être détectées avec un effet parasite sur le radar. La construction du parc éolien proposé aurait pour effet de créer une nouvelle zone de parasite. La taille maximale de la zone d'impact est de 3,5 km. L'interdistance minimale d'effet parasite avec les parcs éoliens existants est d'environ 6,7 km. Cette distance pourrait être réduite à 3,5 km si d'autres projets éoliens étaient construits.
- Taux de fausse alerte (CFAR) : Le système CFAR du radar atténue les effets d'encombrement du projet éolien. Cependant, cela entraînerait une désensibilisation du radar à proximité du projet. La taille maximale de la zone d'impact CFAR est de 8,3 km. Il existe déjà des zones d'impact de taille comparable en raison des parcs éoliens existants. La distance minimale par rapport aux autres zones d'impact CFAR est d'environ 4,5 km. L'effet cumulatif est accru si d'autres projets éoliens étaient construits ».

Compte tenu des termes du rapport QinetiQ, la Défense n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en interprétant cette étude – en particulier le

passage relatif à la zone d'ombre – comme elle l'a fait dans son avis émis le 11 juin 2020, lequel est reproduit au point n° 11 de l'exposé des faits. De même, les auteurs de l'acte attaqué n'ont pas non plus commis d'illégalité en fondant leur décision de refus sur la base de cet avis négatif.

En effet, il n'est pas contestable que la sécurité aérienne puisse constituer un motif admissible pour refuser l'implantation d'un site éolien. Même si elle n'est pas directement compétente pour régler la police particulière dont elle tient ainsi compte et s'il n'est pas prévu que l'avis sollicité auprès de la Défense doit être un avis « conforme », il n'empêche que l'autorité délivrante est tenue d'apprécier l'ensemble des inconvénients et nuisances générés par la future exploitation, y compris quant à la sécurité aérienne. Dans ce cadre, se rallier à l'avis émis et répété par l'autorité compétente en la matière et la plus apte à apprécier le risque visé ne peut constituer une erreur manifeste d'appréciation.

5. Pour le surplus, le fait que le permis litigieux reproduise l'avis de la Défense du 11 juin 2020 n'implique pas que l'autorité a renoncé à examiner concrètement le dossier.

Par ailleurs, les motifs de cet avis constituent une réponse adéquate et suffisantes aux conclusions – non autrement étayées – du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours selon lesquelles « les éoliennes sont détectables par le radar, les incidences restent acceptables ».

En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à cet égard à celle des autorités, ni d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes. Il n'est pas démontré que cette appréciation, basée sur les pièces et documents versés au dossier administratif, est entachée d'erreur ou d'erreur manifeste.

6. La requête en annulation est accompagnée d'une évaluation technique simple et limitée de l'effet des éoliennes de Florinchamps sur le radar primaire Florennes STAR 2000 sans et avec filtre de parc éolien datée du 15 juin ainsi qu'une évaluation technique détaillée de l'effet d'éoliennes à Florinchamps sur le radar primaire Florennes STAR 2000 sans et avec filtre de parc éolien datée du 9 juillet 2020.

Outre que ces études sont postérieures à l'avis défavorable de la Défense du 11 juin 2020, les dossiers des parties ne permettent pas d'établir que ces deux nouvelles évaluations ont été communiquées aux ministres compétents préalablement à l'adoption de leur décision de refus.

Enfin, le Conseil d'État a réceptionné, le 10 mai 2021, un courrier de la Défense, daté du 7 mai 2021, dans lequel elle signale avoir pris connaissance de ces études postérieurement à son avis défavorable. Ce courrier précise ce qui suit :

« suite à ces nouveaux éléments, l'état-major de la Défense a procédé à une réévaluation de l'impact du projet éolien sur le fonctionnement du radar de la base de Florennes. Sur la base de ces nouveaux éléments, la Défense considère désormais que l'impact du projet éolien sur son radar est acceptable et que les perturbations causées par la présence des éoliennes projetées seraient limitées ».

Cet élément étant intervenu postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, il est sans incidence sur la légalité de celui-ci. Il n'a pas pour conséquence de rendre manifestement déraisonnable l'appréciation émise par les auteurs de l'acte attaqué mais ouvre simplement des perspectives pour une nouvelle demande de permis.

7. En conclusion, le premier moyen de la requête est partiellement inopérant et non fondé pour le surplus.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, II, 1^o, et VII, alinéa 2, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelle, des articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2, 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, du principe de loyauté fédérale tel que formulé à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution et du devoir de minutie découlant du principe de bonne administration, de l'erreur de droit, de l'erreur ou la contradiction dans les motifs ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle relève que les auteurs de l'acte attaqué lient leur décision à l'avis donné par la Défense et en déduisent que cet avis a pour effet d'entraver l'exercice, par la Région wallonne, de ses compétences.

À son estime, s'il faut considérer que la partie adverse est tenue de se rallier à l'avis de la Défense selon lequel la moindre perturbation du fonctionnement du radar de Florennes, si minime soit-elle, entraîne un avis négatif de sa part, cela signifie que l'autorité ne dispose plus de sa compétence pour décider d'autoriser ou de refuser des projets éoliens dans la zone TMA du radar de Florennes. Dans cette

hypothèse, il appartiendrait, selon elle, à l'autorité de s'assurer que l'avis émis par la Défense n'a pas pour effet de rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de ses propres compétences. Elle reproche donc aux auteurs de l'acte attaqué de ne pas avoir examiné *in concreto* l'importance de l'impact du projet sur le radar alors que, ce faisant, ils ont fait prévaloir les compétences de l'État belge sur leurs propres compétences en rendant impossible l'exercice de ces dernières dans des zones définies par l'État fédéral.

Dans son mémoire en réplique, elle affirme que la partie adverse ne répond pas au grief tiré du motif de l'acte attaqué épinglé dans la requête et réitère, par ailleurs, les considérations contenues dans celle-ci.

Dans son dernier mémoire, elle dénonce « l'automaticité du refus de la demande de permis exprimée dans la formule “avis négatif s'il y a un impact et comme toute éolienne implique un impact sur le radar, l'avis est donc négatif” », dont elle n'aperçoit pas comment cela peut se combiner avec un pouvoir d'appréciation à exercer concrètement.

V.2. Examen

L'article 143, § 1^{er}, de la Constitution dispose comme suit :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ».

Selon la Cour constitutionnelle, le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu. Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

L'article 6, § 1^{er}, I, 1^o; II, 1^o, et VII, alinéa 2, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux régions la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et des sources nouvelles d'énergie.

Comme déjà relevé, l'avis de la Défense n'est pas un avis conforme. Il ne lie donc pas l'autorité en charge de la police des établissements classés ou de l'urbanisme.

Par ailleurs, il ressort de l'examen du premier moyen de la requête que c'est sur la base d'un examen concret de l'étude QinetiQ produite par la partie requérante que la Défense a considéré que les éoliennes risquaient d'avoir un impact, certes très mesuré mais néanmoins bien réel, sur le radar de Florennes, et d'autre part, que les auteurs de l'acte attaqué ont examiné le dossier et entendu se rallier à l'appréciation de cette instance, aucune erreur de fait ou erreur manifeste d'appréciation n'étant établie en l'espèce quant à ce.

Partant, contrairement à ce que soutient la partie requérante, c'est au regard de l'examen concret réalisé de l'impact du projet sur le radar qu'il convient de lire le motif de l'acte attaqué selon lequel « l'*engineering assessment* a bien été réalisé et transmis à la Défense (annexe S EIE); que néanmoins, le principe de la Défense dans la zone de protection (TMA) autour de Florennes est le suivant : avis négatif s'il y a un impact et comme toute éolienne implique un impact sur le radar, l'avis est donc négatif ».

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de conclure que l'autorité régionale a fait prévaloir les compétences de l'État belge sur ses propres compétences en se ralliant à l'avis de la Défense.

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

VI. 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°, 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 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 30 juin 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Colette Debroux