

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 257.472 du 28 septembre 2023

A. 238.918/XIII-9997

En cause :

1. **la société à responsabilité limitée CALCAIRES AGRI ENERGIE,**
2. **la société anonyme CALCAIRES DE FLORENNES,**

ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Charles PONCELET et Aline FADIÉ, avocats,
rue de la Régence 58/8
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2023, la société à responsabilité limitée (SRL) Calcaires Agri Energie et la société anonyme (SA) Calcaires de Florennes demandent, d'une part, l'annulation de la décision du 6 avril 2022 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer à la première d'entre elles un permis unique visant à aménager et exploiter un champ de panneaux photovoltaïques sur un bien situé rue de Corenne à Florennes et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cet acte.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 11 août 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 septembre 2023.

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

M^e Charles Poncelet, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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

La plupart des faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 256.217 du 4 avril 2023. Il y a lieu de s'y référer et de rappeler ou ajouter les éléments qui suivent.

1. Le 21 décembre 2021, la SRL Calcaires Agri Energie introduit une demande de permis unique portant sur un bien sis rue de Corenne, au lieu-dit « Try-Piette », à Florennes, cadastré section L, n^{os} 438B et 434D et ayant l'objet suivant :

« [L]a mise en place d'un projet agrivoltaïque comprenant l'implantation d'un champ agrivoltaïque, d'une cabine électrique, d'un transformateur associé ainsi que d'un pâturage d'ovins couplé à l'installation de 15 ruches. La production électrique vise à couvrir une partie des besoins en énergie de la carrière "Calcaires de Florennes" avec une production locale d'énergies renouvelables ».

Les parcelles de terrain concernées par la demande de permis appartiennent à la seconde requérante. Elles sont situées en zone agricole au plan de secteur de Philippeville-Couvin. La demande de permis implique une dérogation à celui-ci.

Il ressort du dossier de la demande que le projet vise plus précisément l'installation de 3.404 panneaux photovoltaïques avec un double espacement (6 mètres entre chaque rangée de panneaux photovoltaïques) et que la zone,

actuellement utilisée pour la culture intensive, accueillera en outre, de manière alternée, des activités apicole (15 ruches) et ovine (30 brebis).

Les panneaux photovoltaïques seront raccordés aux équipements de la seconde requérante par le biais d'une connexion souterraine. Ces équipements sont situés en zone de dépendance d'extraction. Il est estimé que 54 % de l'électricité produite sera utilisée par la carrière et que les 46 % restants seront injectés sur le réseau public de distribution.

2. Le 6 avril 2022, le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire technique refusent de délivrer le permis unique sollicité. Cette décision est notifiée le jour même à la société Calcaires Agri Energie qui la réceptionne le lendemain.

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. Le 26 avril 2022, cette société introduit auprès du Gouvernement wallon un recours contre cette décision, lequel est réceptionné le 28 avril 2022.

4. Le 9 juin 2022, le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire technique notifient leur décision de proroger de 20 jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse.

5. Le 7 juillet 2022, ils transmettent leur rapport de synthèse au ministre et à la demanderesse de permis. Ils proposent de confirmer la décision de refus au motif que la demande ne répond pas aux objectifs poursuivis actuellement en termes d'aménagement du territoire.

6. Le 1^{er} août 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire et la ministre de l'Environnement refusent de délivrer le permis sollicité.

7. Cet arrêté est annulé par l'arrêt n° 256.217 du 4 avril 2023 en raison de l'incompétence *ratione temporis* de ses auteurs au motif qu'à la date du 1^{er} août 2022, la décision de refus de permis de première instance avait été confirmée par l'effet de l'article 95, § 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Cet arrêt a été notifié aux parties requérantes le 5 avril 2023.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le moyen qu'il soulève d'office est fondé.

V. Moyen soulevé d'office par l'auditeur

V.1. Thèse de l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur soulève d'office un moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte par la violation de l'article 81, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et de l'article D.IV.22 du Code du développement territorial (CoDT). Il considère que, compte tenu de l'objet de la demande de permis, celle-ci relevait de la compétence de l'autorité communale et non de celle des fonctionnaires technique et délégué.

V.2. Examen

1. L'article 81, § 2, du décret précité du 11 mars 1999 est libellé de la façon suivante :

« Le collège communal de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement en projet est compétent pour connaître des demandes de permis unique.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les fonctionnaires désignés par le Gouvernement au sein de l'administration de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de l'administration de l'environnement sont conjointement compétents pour connaître des demandes de permis unique relatives à des actes et travaux ou des établissements situés sur le territoire de plusieurs communes, ainsi qu'aux demandes de permis visées aux articles 9 et 10 du décret du 2 mai 2019 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

Le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire technique sont exclusivement compétents pour connaître conjointement des demandes de permis uniques relatives à des actes et travaux visés à l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, du CoDT, ainsi que des demandes de permis uniques qui portent sur des modifications mineures des permis délivrés par le Gouvernement visés à l'alinéa 6, ainsi qu'à tout établissement constituant une installation de gestion de déchets d'extraction minière telle que définie par le Gouvernement et à toutes installations et activités nécessaires ou utiles à la recherche et à l'exploitation des ressources du sous-sol en ce compris, les puits, galeries, communications souterraines et fosses d'extraction ».

2. L'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose notamment comme suit :

« Le permis est délivré par le fonctionnaire délégué lorsqu'il concerne, en tout ou en partie, des actes et travaux :

[...];

7° relatifs aux constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général qui suivent :

[...];

k) liées à l'énergie renouvelable en raison de leur finalité d'intérêt général ».

L'article D.IV.22, alinéa 2, du même code est rédigé de la manière suivante :

« Les actes et travaux visés à l'alinéa 1^{er}, 7°, k), sont ceux relatifs à la production d'énergie destinée exclusivement à la collectivité c'est-à-dire d'énergie rejetée dans le réseau électrique ou dans le réseau de gaz naturel sans consommation privée ou desservant un réseau de chauffage urbain et qui concernent l'installation, le raccordement, la modification, la construction ou l'agrandissement :

1° d'un champ de panneaux solaires photovoltaïques;

2° d'une éolienne ou d'un parc éolien;

3° d'une centrale hydroélectrique;

4° d'une unité de valorisation énergétique de la biomasse;

5° d'une unité de valorisation énergétique de la géothermie ».

3. En l'espèce, la demande de permis unique décrit le projet comme suit :

« Calcaires Agri Energie est une société détenue par Ether Energy et la Région Wallonne (par l'intermédiaire de son bras financier, la Société Régionale d'investissement de Wallonie Environnement (SRIW)) pour la promotion et le développement de parcs agrivoltaïques dans la Province de Namur. L'agrivoltaïsme consiste à combiner un projet agricole et un projet photovoltaïque sur le même terrain.

[...]

Le projet de Calcaires de Florennes, porté par Calcaires Agri Energie, est développé par un consortium entre les sociétés Calcaires de Florennes, disposant du terrain, Beelgium, une société agricole professionnelle enregistrée pour la partie agricole et Ether Energy SA pour la partie photovoltaïque.

[...]

La technique agrivoltaïque employée dans le cadre de ce projet consiste à placer les panneaux photovoltaïques sur un peu moins de la moitié de la surface du terrain (45 %) afin de maintenir un espace d'exploitation agricole majoritaire. [...]

Ces techniques d'installation permettent de maintenir un productible agricole à plus de 80 % via les activités projetées dans le cadre de cette demande de permis. Il s'agit de 1° installation d'une exploitation apicole de 15 ruches soutenue par un semi de plantes mellifères et, en dehors de la saison de floraison, d'un éco-

paturage d'ovins (les moutons pouvant circuler entre les panneaux ainsi que passer en-dessous pour se nourrir et s'abriter des intempéries et canicules). [...] La production électrique vise à couvrir la majorité des besoins en électricité de la carrière "Calcaires de Florennes" avec une production locale d'énergies renouvelables. Les activités projetées visent à entrer en synergie avec la carrière située au Sud de la zone d'implantation visée. Depuis quelques années, les Calcaires de Florennes possèdent une première installation photovoltaïque de 250 kWc.

Elles souhaitent augmenter leur approvisionnement en énergie renouvelable par la mise en place, à proximité immédiate de leur établissement, de ces nouvelles installations photovoltaïques, qui seront physiquement raccordées aux équipements de Calcaires de Florennes grâce à la connexion souterraine.

La fonction remplie par les installations photovoltaïques est dès lors principalement d'approvisionner les installations de Calcaires de Florennes. Dès lors, même si les installations de Calcaires de Florennes et celles de Ether Energy sont autonomes les unes par rapport aux autres, elles forment un "ensemble fonctionnel". [...]

Il est néanmoins important de préciser qu'il ne s'agit pas d'une unité technique et géographie d'exploitation (au sens de l'article 1^{er}, 3^o du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement) puisque les installations sont indépendantes les unes par rapport aux autres. En effet, les activités de la carrière sont autonomes puisqu'elles pourraient continuer d'être alimentées par le réseau public, de même que l'installation photovoltaïque est raccordée sur ce même réseau et pourrait y injecter la totalité de sa production électrique. [...]

Sur base de leur consommation électrique de l'année 2019, il est estimé que 54 % de l'électricité produite sera utilisée par la carrière, tandis que les 46 % restant seront injectés sur le réseau de distribution public et contribueront ainsi aux objectifs wallons de lutte contre le réchauffement climatique en permettant d'améliorer le pourcentage d'énergie verte dans le mix électrique ».

4. Les auteurs de l'acte attaqué considèrent que « la demande est relative à des actes et travaux visés à l'article D.IV.22, 7^o, du [CoDT et qu']en conséquence, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué sont l'autorité compétente pour connaître de la présente demande de permis unique ».

5. Toutefois, il ressort clairement des termes de la demande de permis que les panneaux photovoltaïques visent à couvrir principalement les besoins – privés – en énergie liés à l'exploitation de la carrière Calcaires de Florennes, seul le surplus étant injecté sur le réseau de distribution public.

Il s'ensuit que le projet litigieux ne relève pas de l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 7^o, k), du CoDT, les actes et travaux concernés par cette disposition devant, aux termes de son deuxième alinéa, être relatifs à la « production d'énergie destinée exclusivement à la collectivité c'est-à-dire d'énergie rejetée dans le réseau électrique sans consommation privée ».

Les auteurs de l'acte attaqué n'ont dès lors pas légalement justifié leur compétence en faisant application de 81, § 2, alinéa 3, du décret précité du 11 mars 1999, disposition dérogatoire au regard de la compétence de principe de l'autorité communale inscrite à l'article 81, § 2, alinéa 1^{er}.

6. Il s'ensuit que le moyen mettant en cause la compétence de l'auteur de l'acte, soulevé par l'auditeur, est fondé, que les conclusions de son rapport peuvent être suivies et qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

VI. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 6 avril 2022 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer à la SRL Calcaire Agri Energie un permis unique visant à aménager et exploiter un champ de panneaux photovoltaïques sur un bien situé rue de Corenne à Florennes.

Article 2.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune, 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 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 septembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay