CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 261.680 du 9 décembre 2024

A. 241.990/XIII-10.373

En cause : **G.M.**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Kevin POLET et
Luca CECI, avocats,
avenue Herrmann-Debroux 54
1160 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,

Partie intervenante :

la société anonyme EVERGREEN BIO ENERGY,
ayant élu domicile chez
M^es^ Fabrice EVRARD et
Julie CUVELIER, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 24 mai 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 26 mars 2024 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la société anonyme (SA) Evergreen Bio Energy un permis unique sous conditions ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une installation de biométhanisation sur un bien sis chaussée de Nivelles à Genappe.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 19 juin 2024 par la voie électronique, la SA Evergreen Bio Energy demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

M^me^ Vinciane Franck, premier auditeur 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 9 octobre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 novembre 2024.

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

M^e^ Luca Ceci, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et
M^e^ Zoé Vrolix, *loco* M^es^ Fabrice Evrard et Julie Cuvelier, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue en son avis.

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

3. Le 5 mai 2022, la SA Evergreen Bio Energy introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une installation de biométhanisation dans un établissement sis chaussée de Nivelles à Genappe.

L'installation projetée présente une puissance de génération maximale de 800 kW ainsi que d'une capacité d'injection de biométhane dans le réseau de gaz de ville de 600 Nm³/h.

Il s'agit d'un établissement de classe 2 suivant la nomenclature des activités classées.

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

Le schéma de développement communal (SDC) de la ville de Genappe, entré en vigueur le 13 mai 2017, s'applique à lui.

Le 18 juillet 2022, le dossier de demande est jugé complet par les fonctionnaires technique et délégué.

4. Des enquêtes publiques se déroulent du 8 au 30 août 2022 sur les territoires des communes de Nivelles et Genappe. 22 réclamations sont déposées, dont l'une par la partie requérante, toutes dans le cadre de l'enquête publique organisée à Genappe.

5. Le 20 octobre 2022, les fonctionnaires technique et délégué prorogent le délai d'instruction du permis unique de trente jours.

6. Le 23 novembre 2022, ils invitent la SA Evergreen Bio Energy à introduire des plans modificatifs, un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, un rapport de base et un dossier technique.

Le 20 février 2023, la SA Evergreen Bio Energy produit les documents sollicités, dont une étude hydrologique du 30 novembre 2022.

Le 15 mars 2023, les fonctionnaires technique et délégué déclarent la demande complète et recevable.

7. Une nouvelle enquête publique est organisée du 29 mars au 14 avril 2023 sur le territoire des communes de Nivelles et de Genappe. Deux réclamations sont introduites, dont l'une par la partie requérante.

8. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure au premier échelon administratif, parmi lesquels l'avis défavorable du 16 août 2022 de la direction du développement rural et l'avis favorable du 25 août 2022 de la commission communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) de Genappe.

9. Le 8 juin 2023, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de 30 jours le délai d'envoi de leur décision.

10. Le 12 juillet 2023, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis unique.

11. Les 1er et 2 août 2023, la SA Evergreen Bio Energy et la ville de Genappe introduisent des recours administratifs auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

12. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure sur recours administratif. Ainsi en est-il notamment de l'avis défavorable du 12 avril 2023 de la direction du développement rural et de l'avis favorable du 23 mai 2023 du collège communal de la ville de Genappe.

13. Le 20 septembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, par lequel ils proposent de refuser l'octroi du permis unique.

14. Une nouvelle enquête publique est organisée sur les territoires des communes de Nivelles et Genappe du 30 octobre au 13 novembre 2023. Neuf réclamations, dont l'une de la partie requérante, sont introduites à l'occasion de l'enquête qui se tient à Genappe.

15. Le 4 mars 2024, les fonctionnaires technique et délégué envoient un second rapport de synthèse proposant toujours le refus de délivrance du permis unique sollicité.

16. Le 26 mars 2024, les ministres octroient, sous conditions, le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il fait l'objet d'un second recours en annulation sous le n° A. 241.991/XIII-10.374.

IV. Intervention

17. La requête en intervention introduite par la SA Evergreen Bio Energy, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Débats succincts

18. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le premier moyen, la première branche du deuxième moyen, les troisième et quatrième moyens sont fondés, tandis que les sixième et septième moyens ne le sont pas.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

19. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.36, § 1er, alinéa 3, D.IV.6, D.IV.11, D.IV.13 et R.II.36-1 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de bonne administration – plus particulièrement, du devoir de minutie –, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir.

20. Dans sa requête, la partie requérante observe que le projet autorisé par l'acte attaqué est situé en zone agricole au plan de secteur de Nivelles, en sorte que, pour pouvoir y être autorisé, il fallait qu'il s'agisse soit d'un projet visant une activité admissible en zone agricole, soit d'un projet pouvant être autorisé en dérogation au plan de secteur.

Or, elle estime que le projet n'a pas sa place en zone agricole. Elle souligne que, dans le rapport de synthèse rendu sur recours, le fonctionnaire délégué expose que l'activité projetée n'est pas admissible en zone agricole et ne consiste pas en une activité de diversification complémentaire au sens de l'article R.II.36-1 du CoDT. Elle est d'avis qu'une telle analyse est pertinente dès lors que l'activité projetée n'est pas agricole ni une unité de biométhanisation alimentée par les résidus de culture et les effluents d'élevage produits par plusieurs exploitations agricoles. Elle souligne qu'il est prévu que le traitement de déchets pourra avoir des sources diverses, dont environ un tiers des déchets de biométhanisation ne proviendra pas de l'agriculture, et que seule une portion limitée des flux concernera des exploitations agricoles de proximité. Elle indique que la demande de permis n'a pas été sollicitée par un ou plusieurs agriculteurs. Elle en infère que l'activité projetée a plutôt un caractère industriel de gestion de déchets, qui n'a pas sa place en zone agricole et qui ne pouvait donc pas être autorisée par la partie adverse. Elle relève que les avis défavorables des 16 août 2022 et 12 avril 2023 de la direction du développement rural, qui vont dans le même sens que le fonctionnaire délégué sur recours, ont été

émis par l'instance la mieux placée pour déterminer ce qui est admissible ou non en zone agricole.

Elle constate que les auteurs de l'acte attaqué ne contestent pas ces éléments, puisqu'ils octroient une dérogation au plan de secteur sur pied de l'article D.IV.13 du CoDT. Elle estime qu'une telle dérogation au plan de secteur n'était pas envisageable et que le permis demandé devait être refusé.

Elle s'autorise à nouveau sur ce point de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours. Elle reproche aux auteurs de l'acte attaqué de ne pas expliciter qu'avant de recourir à la dérogation, ils ont exploré la possibilité d'appliquer la règle reprise au plan de secteur, estimant que la motivation de leur décision est inadéquate. Elle ajoute que, s'écartant de l'avis précité, l'acte attaqué devait faire l'objet d'une motivation renforcée, ce qui n'est pas le cas. Elle souligne que le fonctionnaire délégué sur recours s'est interrogé sur les motivations de la SA Evergreen Bio Energy et sur la raison pour laquelle une autre localisation, mieux adaptée au projet et n'impliquant pas une dérogation au plan de secteur, n'a pas été retenue. Elle ajoute qu'il a aussi relevé que les travaux projetés auront « une amplitude significative » et que leur impact visuel, notamment pour les riverains les plus proches, dont elle, sera important. Elle estime qu'au regard de ces circonstances, il est incompréhensible que l'acte attaqué ait été octroyé.

Elle s'étonne que le permis unique ait été délivré vu les motifs exposés dans la décision de refus du 12 juillet 2023, prise au premier échelon administratif. Elle soutient que l'acte attaqué est inadéquatement motivé, faute de permettre de comprendre pourquoi l'autorité délivrante a décidé de réformer cette décision, malgré les circonstances identifiées dans celle-ci. Elle considère que les motifs de l'acte attaqué sont stéréotypés et peuvent s'appliquer à n'importe quelle exploitation, quelle que soit sa localisation concrète. Elle insiste sur les conclusions concordantes de la décision de refus du 12 juillet 2023 et de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours par rapport aux avis défavorables de la direction du développement rural.

Elle critique la motivation de l'acte attaqué en réponse aux réclamations formulées dans le cadre des enquêtes publiques quant à l'implantation projetée.

Elle est d'avis que les auteurs de l'acte attaqué ont manifestement commis une erreur en octroyant une dérogation au plan de secteur. Elle considère que les motifs repris dans l'acte attaqué pour justifier la localisation du projet (respect d'une distance de sécurité nécessaire par rapport aux habitations ;

localisation réduisant le charroi ; proximité avec une conduite Ores en chantier) ne répondent pas aux critiques émises en cours de procédure administrative. Elle assure que les raisons ayant motivé la localisation retenue sont générales alors que, notamment, la direction du développement rural explique en quoi la localisation projetée n'est pas adaptée. Elle fait valoir que le motif fondé sur la conduite Ores est futur et incertain, dépendant de la volonté d'un tiers, renvoyant, à cet égard, au deuxième moyen. Elle considère qu'il semble évident qu'une autre localisation, dans une zone industrielle ou liée à une activité agricole existante ou encore à une distance plus éloignée des premières habitations est plus adéquate. Ella ajoute que, même à retenir cette localisation, il est manifeste qu'une autre implantation, plus proche de la voirie par exemple, est plus judicieuse pour limiter l'impact sur le paysage, notamment pour les riverains proches, dont elle-même. Elle conclut que les motifs de l'acte attaqué sont inadéquats et révèlent une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de ses auteurs.

Concernant la deuxième condition de l'article D.IV.13 du CoDT, selon laquelle la dérogation ne doit pas compromettre la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, elle soutient que les motifs de l'acte attaqué sont stéréotypés et ne démontrent pas le respect de cette condition. Elle reproche l'absence de réponse sur ce point à l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, à la décision de refus du 12 juillet 2023 et aux avis de la direction du développement rural.

S'agissant de l'impact paysager du projet, elle estime que les motifs de l'acte attaqué sont stéréotypés et contraires à la réalité. Elle déplore qu'alors que le fonctionnaire délégué sur recours souligne, à juste titre, que les travaux projetés auront une amplitude significative en termes paysager, notamment quant aux cuves de biogaz et de digestat prévues dans un milieu dégagé, les auteurs de l'acte attaqué se fondent sur l'existence d'arbres et les plantations projetées pour considérer que l'installation litigieuse participe à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis, ce qu'elle estime ne manifestement pas être le cas. Elle s'étonne qu'alors que le fonctionnaire délégué sur recours précise que les bâtiments projetés dépasseront largement les merlons et plantations envisagés par l'exploitant, l'autorité délivrante se fonde sur ces éléments pour justifier l'octroi de la dérogation au plan de secteur. S'appuyant sur un plan de localisation du projet et sur une photographie de la vue du projet depuis le chemin de la Cense Brûlée, elle fait valoir que le projet s'implantera de manière isolée dans de larges plages agricoles, procédant à un mitage des terres agricoles, et qu'il aura un impact visuel important, notamment pour les riverains localisés sur cette voirie. Elle insiste sur le fait que l'impact du projet sera accentué par le fait qu'il est projeté sur une crête, en sorte qu'il sera visible depuis un nombre

important de points de vue stratégiques du cadre paysager et des habitations privées, comme il a été relevé lors des différentes enquêtes publiques.

Elle expose les raisons pour lesquelles elle estime, à l'instar du fonctionnaire délégué sur recours, que les justifications invoquées par l'exploitant dans son recours contre la décision de refus du 12 juillet 2023 sont stéréotypées et générales.

Elle soutient que le dossier de demande de permis était manifestement incomplet, faute de contenir une justification de la dérogation au plan de secteur, et en infère que cela a nécessairement eu une influence sur le caractère utile des enquêtes publiques.

VI.2. Examen

21.1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis unique, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1er 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 comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant l'octroi ou le refus de permis. Il en va de même à propos des avis émis dans le cadre de l'instruction de la demande : pour être adéquate, la motivation en la forme du permis doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

L'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections émises au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration d'un permis d'urbanisme. Toutefois, lorsque, dans le cadre d'une enquête publique, des observations précises dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier sont formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme

adéquatement motivé s'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

21.2. L'article D.II.36 du CoDT précise les activités admissibles en zone agricole. L'article R.II.36-1 du même code indique les activités de diversification complémentaires admissibles en zone agricole.

L'article D.IV.6, alinéa 2, du CoDT est rédigé comme suit :

« Aux fins de production d'électricité ou de chaleur, peut être octroyé en dérogation au plan de secteur un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 relatif à la production d'énergie destinée partiellement à la collectivité c'est-à-dire d'énergie partiellement rejetée dans le réseau électrique ou dans le réseau de gaz naturel ou desservant un réseau de chauffage urbain ».

L'article D.IV.13 du CoDT dispose comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent :

« Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur.

Enfin, tel que développé dans le commentaire de l'article D.II.17, la troisième condition s'inspire de notions développées dans la Convention européenne du paysage adoptée le 20 octobre 2000, à Florence afin de disposer de définitions adéquates pour les concepts liés au paysage. Il est renvoyé au commentaire de l'article D.II.17 » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

S'il ressort de l'extrait précité une volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme

dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive.

Ainsi, concernant la nécessité de déroger au plan de secteur, il y a lieu de vérifier si, à travers les motifs donnés à cet égard, l'administration a montré que la dérogation n'était pas accordée par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elle était nécessaire pour la réalisation optimale du projet. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout.

21.3. Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de l'administration communale quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

22.1. En l'espèce, la décision de refus du 12 juillet 2023 intervenue au premier échelon administratif est motivée comme suit :

« Considérant toutefois que le projet s'implante de façon isolée au milieu d'une large plage agricole ouverte et non bâtie ; que le projet s'implante de plus en recul par rapport aux voiries, en intérieur d'une plage agricole ; que le projet participe de ce fait à un mitage des terres agricoles ;

Considérant que l'emplacement choisi présente un relief marqué et implique des remblais conséquents ; que cela renforce l'impact paysager de ces installations déjà très marquées de par leur gabarit et typologie singulière ;

Considérant qu'il aurait été plus opportun de rattacher et rapprocher le projet à une activité existante similaire, soit agricole soit industrielle, ou d'éléments structurants du paysage afin de l'y accrocher et de réduire les incidences paysagères ».

Lors des trois enquêtes publiques, diverses réclamations ont été déposées, dont celles des « habitants de Genappe », parmi lesquels la partie requérante, qui contestent la dérogation sollicitée au plan de secteur. Dans la dernière de celles-ci, du 3 novembre 2023, il est exposé ce qui suit :

« Depuis les prémisses du dossier nous ne démordons pas sur le fait que le projet déroge au plan de secteur. Nous voyons enfin que le Gouvernement confirme

cette dérogation. Dès lors nous nous permettons d'insister, le demandeur a sous-estimé les incidences et les impacts que pourraient engendrer son projet. Le demandeur n'a donc aucunement motivé sa demande de dérogation. Pour parfait exemple, le demandeur signale dans la demande, je cite "le projet ne se trouve ni en dérogations, ni en écarts". Or ce projet ne rencontre pas les objectifs de la zone agricole au sens du CODT et de plus ne remplit pas les conditions permettant de pouvoir y déroger ».

Dans son avis défavorable du 16 août 2022, confirmé le 12 avril 2023, la direction du développement durable indique ce qui suit :

« AVIS D'IMPLANTATION : AVIS DÉFAVORABLE

Motivation de l'avis d'implantation

Le demandeur n'est pas agriculteur et la demande concerne une station de biométhanisation. Demande non conforme à la zone.

Il s'agit ici, vu le promoteur demandeur, d'une demande qui n'est pas faite dans le cadre de l'activité d'un agriculteur, mais bien d'une spéculation sur une opération financière.

Notre service émet donc un avis défavorable ».

La direction du développement durable a ensuite exposé ce qui suit dans son avis défavorable du 28 août 2023 :

« Avis d'implantation : Avis défavorable

Le demandeur n'est pas agriculteur et la demande n'est pas implantée en lien direct avec une exploitation agricole. Implantation en arrière zone, au sein d'un bloc de culture de près de 70 ha, nécessitant un long chemin d'accès, entraînant un mitage important de la plage agricole et une incidence paysagère négative.

Implantation sur de bonnes terres d'exploitation, déclarées à la PAC et présentant un potentiel de production élevé en ce qui concerne les cultures nourricières traditionnelles.

Nos services ne sont pas systématiquement opposés à ce type de projets mais nous pensons qu'il existe autour de Genappe des parcelles plus marginales pour l'agriculture, susceptibles d'accueillir ces infrastructures en limitant d'avantage l'incidence paysagère et permettant de préserver les bonnes terres de production ».

Dans son recours administratif du 1er août 2023, la partie intervenante indique ce qui suit :

« Ainsi, le lieu d'implantation du projet se justifie adéquatement et ce, notamment pour les raisons suivantes :

− Genappe est une commune rurale très étendue avec un grand potentiel d'apport d'effluents d'élevage, résidus, culture et une grand superficie disponible pour la valorisation du digestat ;

- un passage de la future conduite Gaz ORES à proximité du site est envisagé pour la station.

  À cet égard, le demandeur tient à préciser que les possibilités au niveau du réseau ont été étudiées avec ORES.

  En effet, depuis deux ans maintenant, le demandeur organise des réunions régulières avec ORES. Il en ressort que le site envisagé pour la station est le plus pertinent dans la région.

  En outre, ORES a avancé les travaux d'installation d'une conduite reliant le réseau haute pression de Fluxis passant à Genappe au réseau de Nivelles afin que le demandeur puisse s'y raccorder.

  Le demandeur a également commandé et payé à ORES une pré-étude afin de confirmer les capacités d'injection tant dans le réseau gaz que sur le réseau électrique.

  Enfin, il convient de souligner que sur son site officiel, ORES mentionne d'ores et déjà le projet de la station à Genappe en le dénommant Biométhane de Nivelles, et ce dans la mesure où la nouvelle station est en bordure du territoire de la commune de Nivelles, et que la conduite de gaz en cours d'installation alimentera principalement la poche de Nivelles (différentes zones industrielles) :

  […]

- le site est éloigné des habitations voisines (500 mètres) ;

- il y a un accès aisé et non dérangeant depuis la N237.

Il ressort de tout ce qui précède que le lieu d'implantation du projet a été murement réfléchi par le demandeur et se justifie adéquatement.

C'est donc à tort que les Fonctionnaires technique et délégué prétendent qu'il aurait été plus opportun de rattacher et rapprocher le projet à une activité existante similaire, soit agricole, soit industrielle, ou d'éléments structurants du paysage afin de l'y accrocher et de réduire les incidences paysagères.

D'ailleurs, à cet égard, il est manifeste que l'autorité compétente en première instance dit tout et son contraire.

En effet, celle-ci prétend qu'il aurait fallu choisir un autre lieu d'implantation pour le projet afin d'assurer son intégration paysagère pour, ensuite, estimer ce qui suit (*cf*. décision de refus, p. 115) :

> "Considérant qu'une station de biométhanisation est relativement comparable à une ferme ou une exploitation agricole et qu'elle devrait s'y intégrer naturellement".

Ainsi, l'autorité compétente en première instance reconnaît explicitement qu'une station de biométhanisation s'intègre naturellement dans un paysage agricole ».

Dans son avis défavorable, le fonctionnaire délégué compétent sur recours expose ce qui suit :

« Considérant que l'autorité statuant sur une demande de permis unique est tenue de respecter les prescriptions des plans d'aménagement à valeur réglementaire en vigueur ;

Considérant que les parcelles sur laquelle se situe l'établissement à propos duquel une demande de permis unique a été introduite sont inscrites en zone agricole (articles D.II.36 du CoDT), au plan de secteur de Nivelles (Arrêté royal du 1/12/1981) ;

Considérant que le commentaire des articles du décret du 30 avril 2009 modifiant le CWATUPE, précisait explicitement (*cf*. Commentaire des articles 15 à 17, *Doc. parl. w*. session 2008-2009, 972/1*bis*, pp. 10 et 11.) que l'activité de gestion de déchets pouvait être considérée comme une activité à caractère industriel ; que le commentaire de l'article D.II.30 du CoDT précise notamment qu'il "est la reproduction de l'actuel article 30*bis* du CWATUP relatif à la zone d'activité économique industrielle" ; qu'une installation de biométhanisation est en l'espèce une installation de gestion et de valorisation de déchets en raison de la nature des intrants : déchets issus de l'agriculture de la sylviculture, des ménages et de l'industrie agroalimentaire ;

Considérant que la nature et ces déchets seraient limités à 76.000 tonnes/an selon l'avis du DSD ; qu'ils sont décrits en pp 3-5 de l'annexe 13, 1-4 du formulaire de demande ; que 55,5 T proviendraient de l'agriculture (codes 02.01.03 à 02.01.06), et 25 T proviendraient de déchets issus de l'industrie agroalimentaire ou de sources diverses (codes 02.03.04 à 02.07.04 et 20.02.01), soit un total de 80,5 T ; qu'il s'ensuit qu'environ 1/3 des déchets de biométhanisation ne proviendraient pas de l'agriculture ; que l'origine de certains déchets issus de l'agriculture pourraient provenir jusqu'à 30 km de l'établissement en projet ; que seule une portion limitée des inputs et des outputs viseraient des exploitations agricoles de proximité ; que l'on peut déduire des éléments ci-dessus, qu'il s'agit d'un établissement "hors sol" relativement à sa composante agricole et de nature industrielle liée à la production d'énergie, relativement à sa composante "gestion de biodéchets" ;

Considérant que cette activité de gestion/valorisation de déchets n'est, dans l'état actuel de la demande, pas sollicitée par un ou plusieurs agriculteurs ; que l'activité de gestion/valorisation de déchets ne peut être considérée comme une activité de diversification de l'agriculture au sens des articles D.II.36, § 1er, alinéa 3 et R.II.36-1 du CoDT, en ce qu'elle ne constitue pas une activité réalisée par un ou plusieurs exploitants dont l'agriculture est la profession, et que l'installation n'est pas adossée à une exploitation agricole ; que l'activité n'est donc en l'état, pas conforme à la destination générale de la zone agricole ;

Considérant que dans la mesure où l'installation n'est pas conforme à la zone agricole, il y a lieu de s'interroger sur la possibilité qu'un permis puisse être éventuellement octroyé en dérogation aux prescriptions planologiques ;

Considérant qu'aux termes de l'article D.IV.6, § 3, du CoDT : "(...) Aux fins de production d'électricité ou de chaleur, peut être octroyé en dérogation au plan de secteur un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 relatif à la production d'énergie destinée partiellement à la collectivité c'est-à-dire d'énergie partiellement rejetée dans le réseau électrique ou dans le réseau de gaz naturel ou desservant un réseau de chauffage urbain" ;

Considérant qu'aux commentaires des articles du CoDT, on peut lire également : "Art. D.IV.6. (...) la disposition est complétée par un dernier alinéa en vue de permettre l'octroi de permis en dérogation au plan de secteur pour les modules de production d'énergie renouvelable qui rejettent partiellement leur production dans le réseau (notamment les éoliennes dites 'mixtes')" ;

Considérant en outre que selon une jurisprudence administrative relative aux installations de biométhanisation: "la haute juridiction administrative (CE) a conclu, au départ d'un examen des travaux préparatoires du décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, à la volonté du législateur d'étendre l'application de cette disposition légale au-delà des nécessités du service public et de l'utilisation communautaire dans leur acception stricte en ne censurant pas la motivation d'un permis qui a considéré que 'en marge de l'hypothèse où les éoliennes produisant de l'électricité destinée à alimenter le réseau de transport ou de distribution constituent *stricto sensu* des équipements communautaires ou de services publics, la production d'électricité verte à partir de l'énergie éolienne peut, de manière générale, être considérée comme une activité d'utilité publique ou d'intérêt général, au sens des articles 1er, § 1er et 28 du CWATUP(E), à condition que les éoliennes soient raccordées au réseau de transport ou de distribution d'électricité' (arrêt du CE n° 212.101 du 17 mars 2011, Petre et consorts) ; que cette prise de position jurisprudentielle peut aisément être transposée à la production d'électricité à partir d'une unité de biométhanisation raccordée ou réseau de transport ou de distribution d'électricité" ;

Considérant que lorsqu'elle ne remplit pas les conditions pour être considérée comme une activité agricole, ou de diversification de l'agriculture *stricto sensu*, il serait donc admissible de considérer une installation de biométhanisation, au moins partiellement, comme une activité à finalité d'intérêt général, au sens de l'article D.IV.22 dernier alinéa du CoDT, dans la mesure où l'énergie produite (électricité, gaz ou chaleur) serait effectivement partiellement injectée dans le réseau public ;

Considérant que sur base de la pratique administrative, la capacité de production d'une "centrale destinée à la production d'électricité publique", doit être au moins égale à 0,5 MW (par analogie à la notion d'"éolienne de puissance") ; que dans le cas d'espèce la puissance totale électrique projetée (le module de co-génération 113) s'élève à ± 0,8 MW électriques ; que cependant aucune information n'est fournie dans la "*flow-sheet* des matières" sur les quantités d'électricité ou de gaz qui seraient réinjectées dans le réseau public (hormis l'information mentionnée de "600 Nm³/h sur moyenne journalière" mentionnée dans l'objet de la demande) ; que le projet est donc à cet égard, entaché d'éléments futurs et incertains ;

Considérant que relativement aux dérogations requises aux prescriptions du plan de secteur, l'autorité qui veut faire application du chapitre 4 "dérogations et écarts" du titre 1er du Livre IV du CoDT doit d'abord chercher à appliquer le plan d'aménagement, et donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter l'affectation prévue au plan, et, qu'ensuite, elle doit démontrer que la dérogation respecte le prescrit de l'article D.IV.13 du CoDT ;

Considérant que le conseil de l'exploitant précise que la localisation du projet a été étudiée avec soin, en raison de nombreux avantages :

- La proximité de fournisseurs de matière organique (0-30 km), le caractère fortement agricole de la commune de Genappe ("commune rurale très étendue avec un grand potentiel d'apport d'effluents d'élevage, résidus, culture et une grande superficie disponible pour la valorisation du digestat"), la proximité de surfaces d'épandage pour la valorisation des effluents (engrais), l'éloignement des zones habitées en raison du risque d'explosion, la proximité d'une conduite de gaz naturel en projet et l'implication du partenariat avec ORES relativement à des "travaux d'installation d'une conduite reliant le réseau haute pression de Fluxys passant à Genappe au réseau de Nivelles afin que le demandeur puisse s'y raccorder 'et au fait' que le demandeur a également

commandé et payé à ORES une pré-étude afin de confirmer les capacités d'injection tant dans le réseau gaz que sur le réseau électrique", et donc la possibilité future d'injection d'électricité et de gaz dans les réseaux publics ;

- Que le conseil de l'exploitant précise qu'à une date ultérieure, non précisée dans la demande, et dont les modalités d'implication ne sont pas non plus précisées, un ou plusieurs agriculteurs, voisins ou non de l'installation en projet, pourraient être amenés à gérer l'installation de biométhanisation, l'alimenter en intrants, et utiliser les outputs comme fertilisants ;

Considérant toutefois que les arguments précités ne démontrent pas que les motivations de l'exploitant de ne pas respecter l'affectation prévue au plan sont justifiées ; que le conseil de l'exploitant :

- Ne précise pas les raisons pour lesquelles la demande n'est ni adossée à une exploitation agricole, ni sollicitée par un ou plusieurs agriculteurs ; que les identités et qualités du ou des futurs gestionnaires, les superficies, quantités et natures des intrants à fournir, les superficies, quantités et identités destinataires des agriculteurs sont à cet égard des éléments futurs et incertains ;

- Ne précise pas les raisons pour lesquelles les installations projetées ne peuvent être localisées à un autre endroit ; que les raisons ayant motivé la localisation projetée sont à cet égard de nature "générale" et non spécifique à la localisation choisie : le caractère "rural" de la commune de Genappe, l'existence de parcelles agricoles à proximité pour la fourniture ou l'épandage ; que plusieurs exploitations agricoles dans les environs immédiats du projet (à front de la RN237 ou de la rue Croix Hayette par exemple), ou la zone industrielle de l'ancienne sucrerie de Vieux Genappe auraient pu accueillir ledit projet ;

- Que ni la localisation de la conduite ORES en projet, ni le délai de réalisation de celle-ci ne sont renseignés dans la demande ; que lesdites données ne sont pas non plus disponibles sur le site internet du fournisseur ORES ; qu'il s'agit donc de données futures et incertaines, et dépendant de la volonté d'un tiers ; qu'il eut donc été préférable de projeter une installation dont le ou les bénéficiaires directs seraient des agriculteurs, c'est-à-dire en conformité avec le CoDT ;

Considérant que relativement aux "spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé", visé à l'article D.IV.13, 1°, il y a lieu de faire remarquer qu'à l'instar de la localisation d'une éolienne sur une ligne de crête en raison du gisement de vent, la localisation d'une installation de biométhanisation à proximité de gisements d'intrants d'origine agricole et de parcelles permettant la valorisation du digestat se justifie également ; que cependant les impératifs techniques et économiques présents dans la demande pour justifier l'octroi d'une dérogation aux prescriptions du plan de secteur au "lieu précis où celui-ci est envisagé" sont insuffisamment motivés ; que les motivations du Bourgmestre (alimenter 5000 ménages en gaz non-fossiles) ou du conseil de l'exploitant (la conduite de gaz en cours d'installation alimentera principalement la poche de Nivelles (différentes zones industrielles)) sont hypothétiques, futures, contradictoires et incertaines ;

Considérant que relativement à la cohérence du plan de secteur à l'endroit considéré, visé à l'article D.IV.13, 2°, il y a lieu de faire remarquer que la superficie totale des parcelles s'élève à environ 48.820 m² (superficies construites de 26.035 m²) ; que le projet est donc d'amplitude modérée en terme de superficie par rapport à l'extension de la zone agricole au lieu-dit "Bourdia" à l'endroit considéré (71 ha compris entre la N25 à l'ouest, le Ravel 141 au nord, la zone d'habitat à caractère rural de Vieux-Genappe à l'est et la RN237 au sud) ; que dès

lors le projet sollicité n'est donc pas de nature à compromettre le plan de secteur dans le reste de son champ d'application ; que ce fait n'exonère toutefois pas le demandeur de privilégier une localisation conforme au plan de secteur (c'est-à-dire adossé à une exploitation agricole ou localisé en zone industrielle) ;

Considérant qu'en termes paysagers, il y a lieu de faire remarquer que les travaux sollicités auront une amplitude significative (26.035 m² de constructions) ; que le projet s'implante dans un vallon d'orientation SE-NO (sens de la pente de +- 45°) comportant un dénivelé de +- 6m entre le coin SE (altitude + 140,5 m) et le coin NO (alt. + 134,5 m) ; que les installations seraient partiellement enterrées (± 4,5 m), et donc partiellement masquées par le relief ; que le reportage photographique "C3" démontre que les cuves de biogaz et de digestat seront érigées dans un milieu dégagé, dépourvu d'écrans arborés ; qu'afin de pallier aux impacts visuels et paysagers, l'exploitant a prévu l'érection d'un merlon d'une hauteur de 2 m à 4,5 m entourant le site, ainsi qu'une végétalisation de ce merlon au moyen d'essences régionales sur les limites nord, est et sud du site ; que les bâtiments projetés auront une hauteur comprise entre 9 et 15,5 m et dépasseront donc largement le merlon végétalisé ; que ces nouvelles infrastructures entament donc une nouvelle plage paysagère ; que la demande ne démontre donc pas qu'elle concerne "un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis" ;

Considérant que dans l'état actuel de la demande, les infrastructures sollicitées ne pourraient pas bénéficier des dérogations à accorder conformément aux articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT ».

22.2. L'acte attaqué expose ce qui suit :

« Considérant la dérogation et le respect du prescrit de l'article D.IV.13,

Considérant en matière de localisation que le projet se localise en fonction de plusieurs éléments, le respect de la distance de sécurité nécessaire par rapport aux habitations dont les habitations d'exploitants agricole, une localisation qui réduit au mieux le charroi nécessaire au fonctionnement du projet en restant à proximité des exploitations agricoles, la proximité avec une conduite ORES actuellement en chantier ; la dérogation se justifie dès lors au regard de la localisation ;

Considérant que relativement à la cohérence du plan de secteur à l'endroit considéré, visé à l'article D.IV.13, 2°, il y a lieu de faire remarquer que la superficie totale des parcelles s'élève à environ 48.820 m² (superficies construites de 26.035 m²) ; que le projet est donc d'amplitude modérée en terme de superficie par rapport à l'extension de la zone agricole au lieu-dit "Bourdia" à l'endroit considéré (71 ha compris entre la N25 à l'ouest, le Ravel 141 au nord, la zone d'habitat à caractère rural de Vieux-Genappe à l'est et la RN237 au sud) ; que dès lors le projet sollicité n'est donc pas de nature à compromettre le plan de secteur dans le reste de son champ d'application ; considérant les intrants projetés pour l'exploitation du projet ; considérant que dans le cadre de son exploitation, le demandeur utilisera à titre principal les déchets agricoles et de l'industrie agroalimentaire, et à titre accessoire et prévisionnel les cultures énergétiques dédiées (par exemple, le maïs). Que ce choix d'utiliser principalement des déchets agricoles et agroindustriels plutôt que des cultures énergétiques dédiées s'explique par les raisons suivantes :

il y a une plus grande disponibilité de déchets agricoles et agroindustriels sur le marché ;

ces déchets ont un coût au volume de biométhane produit inférieur aux cultures énergétiques dédiées ;

le demandeur, la société Evergreen Bio Energy, est actif dans le domaine depuis de très nombreuses années. Son carnet d'adresses lui donne dès lors accès à un ensemble d'intrants de denrées assez considérables ;

les déchets agricoles et agroindustriels induisent un poids CO2 (GHG value) au biométhane injecté inférieur au poids qu'il aurait lorsqu'il est produit avec des cultures énergétiques dédiées.

L'avantage économique d'utiliser des déchets agricoles et agroindustriels est explicitement reconnu dans le projet type de contrat de vente de gaz.

Considérant que les intrants comme lisiers et fumiers permettent une réduction plus importante d'émission de gaz à effet de serre, d'où le prix plus élevé du biométhane produit à partir de ces intrants.

Considérant que s'agissant de l'utilisation de la culture énergétique dédiée, celle-ci sera, pour rappel, prévisionnelle. En effet, le demandeur stockera sur site une partie de cette culture et ce, dans l'hypothèse où celui-ci devait rencontrer des difficultés à obtenir temporairement des déchets agricoles et agroindustriels, par exemple en cas de grève des transporteurs. L'objectif étant, dans ce cas de figure, de pouvoir poursuivre l'exploitation de la centrale de biométhanisation.

Considérant que l'objectif de l'exploitant d'utiliser la culture énergétique dédiée à titre accessoire se reflète également dans les chiffres. En effet, le demandeur a introduit un dossier de demande de soutien à la production et de demande d'aide à l'investissement pour son installation de biométhanisation. Dans ce cadre, le demandeur a dû transmettre au Comité transversal de la Biomasse la recette envisagée. Il en ressort que le demandeur prévoit d'utiliser annuellement, dans le cadre de son exploitation, seulement 1,3 % de cultures énergétiques dédiées et ce, à titre prévisionnel. Il en ressort ainsi que l'utilisation annuelle de cultures énergétiques dédiées sera accessoire. En effet, les 98,6 % restants seront dédiés à des déchets agricoles et agroindustriels (déchets de légumes, pulpes de betteraves, *etc*.). Toutefois, afin de s'assurer que l'exploitation ne recoure pas de manière majoritaire aux cultures énergétique, il convient d'en limiter l'usage et ce afin de ne pas mettre en péril la zone agricole dans son objectif nourricier ;

Considérant l'impact paysager du projet ; considérant le paysage local ; l'avis favorable de la commune sur cette thématique ; considérant que le projet s'insère entre deux voiries bordées d'arbres chacune ; que l'on ne se situe dès lors pas de manière isolée dans une large plage agricole ; considérant les merlons et plantations projetées ; que les plantations projetées formeront des alignements d'arbres qui répondront aux alignements d'arbre existants ; considérant dès lors que le projet participe à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis ;

Considérant que la dérogation peut être octroyée et le permis délivré d'un point de vue de l'aménagement du territoire ».

23. Sur les griefs exposés quant au fait que le projet n'a pas sa place en zone agricole, ils sont inopérants, l'auteur de l'acte attaqué ayant considéré que ce projet nécessitait une dérogation au plan de secteur.

24. Sur les griefs pris de l'absence d'examen de la possibilité d'appliquer la règle, les auteurs de l'acte attaqué exposent que la localisation du projet a été retenue « en fonction de plusieurs éléments », s'agissant du « respect de la distance de sécurité nécessaire par rapport aux habitations dont les habitations

d'exploitants agricole », d' « une localisation qui réduit au mieux le charroi nécessaire au fonctionnement du projet en restant à proximité des exploitations agricoles » et de la « proximité avec une conduite ORES actuellement en chantier ».

Par ces motifs, l'autorité délivrante identifie les impératifs techniques propres au cas d'espèce justifiant, à son estime, d'autoriser le projet à l'endroit concerné afin d'en assurer la réalisation optimale. Ceux-ci s'appuient notamment sur le recours administratif de la partie intervenante.

Il n'apparaît pas qu'au regard de ce qui précède, les griefs puissent être considérés, dans le cadre des débats succincts, comme étant fondés.

25. Sur les griefs pris du non-respect de la condition selon laquelle la dérogation ne doit pas compromettre la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, les auteurs de l'acte attaqué estiment que la condition reprise à l'article D.IV.13, 2°, du CoDT est rencontrée. Ils observent que « la superficie totale des parcelles s'élève à environ 48.820 m² (superficies construites de 26.035 m²) ».

À l'instar du fonctionnaire délégué compétent sur recours, ils estiment que « le projet est donc d'amplitude modérée en termes de superficie par rapport à l'extension de la zone agricole au lieu-dit "Bourdia" à l'endroit considéré (71 ha compris entre la N25 à l'ouest, le Ravel 141 au nord, la zone d'habitat à caractère rural de Vieux-Genappe à l'est et la RN237 au sud) ». Sur la base de ces considérations, ils concluent que le projet sollicité « n'est donc pas de nature à compromettre le plan de secteur dans le reste de son champ d'application ».

Il n'apparaît pas qu'au regard de ce qui précède, les griefs puissent être considérés, dans le cadre des débats succincts, comme étant fondés.

26. Sur les griefs exposés quant à l'impact paysager du projet, les auteurs de l'acte attaqué reproduisent et se réfèrent à l'avis favorable du 23 mai 2023 du collège communal de Genappe, lui-même reprenant l'avis favorable du 25 août 2022 de la CCATM de Genappe, qui énonce ce qui suit :

> « Considérant qu'en matière d'impact paysager, les intégrations photographiques figurant au dossier semblent montrer que les installations ne devraient pas avoir une incidence significative ; qu'au départ de la chaussée de Nivelles, cet impact serait atténué par la plantation d'une haie arbustive le long de la limite de propriété ; qu'au départ du Chemin de la Cense Brûlée, l'éloignement des installations semble suffisant pour ne pas créer une gêne sensible ; qu'en outre, il y a lieu de rappeler que le projet se trouve isolé au sein de parcelles agricoles et peut s'apparenter à une exploitation agricole ».

Ils ajoutent ensuite que « le projet s'insère entre deux voiries bordées d'arbres chacune », en sorte que « l'on ne se situe dès lors pas de manière isolée dans une large plage agricole ». Ils relèvent que sont projetés des merlons et plantations et que celles-ci « formeront des alignements d'arbres qui répondront aux alignements d'arbre existants ». Sur la base de ces éléments, ils concluent que « le projet participe à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis ».

De tels motifs ne sont pas stéréotypés mais visent des éléments propres au contexte paysager et au projet.

Il n'apparaît pas qu'au regard de ce qui précède, les griefs puissent être considérés, dans le cadre des débats succincts, comme étant fondés.

27. Sur le grief pris du caractère incomplet du dossier de demande de permis, lequel aurait « nécessairement eu une influence sur le caractère utile des enquêtes publiques », il est constant que les lacunes d'un dossier de demande de permis ou les erreurs entachant les documents qui l'accompagnent ne sont de nature à affecter la légalité du permis délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou de ces erreurs. Ces défauts n'entraînent en principe l'annulation de l'autorisation que si celle-ci a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande ni d'une autre manière. Les inexactitudes ou carences éventuelles d'un dossier de demande peuvent en effet être palliées par d'autres informations. En principe, il revient à celui qui dénonce ces lacunes de rendre vraisemblable qu'elles ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'en leur absence, elle aurait pu être amenée à prendre une décision différente.

La partie requérante se limite à soutenir que le dossier de demande était « manifestement incomplet » sans concrètement exposer en quoi, malgré l'instruction administrative opérée, il est vraisemblable que l'autorité délivrante n'a pas pu statuer en connaissance de cause ou a été induite en erreur.

Il n'apparaît pas qu'au regard de ce qui précède, le grief puisse être considéré, dans le cadre des débats succincts, comme étant fondé.

28. Il s'ensuit que le premier moyen ne peut être tranché à ce stade, sauf quant aux griefs selon lesquels le projet n'a pas sa place en zone agricole, qui n'est pas fondé.

VII. Première branche du deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

29. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 11*bis* et 23 de la Constitution, des articles D.1, D.3, D.50 et D.75 du livre I[er] du Code de l'environnement, de l'article D.IV.53, alinéa 3, du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de motivation matérielle, de proportionnalité, « de niveau de protection élevée de l'environnement », de prévention, de précaution et de bon aménagement des lieux, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

30. Dans sa requête, sur la première branche, la partie requérante soutient que les auteurs de l'acte attaqué ne rencontrent pas, en tout cas de façon adéquate, la question du choix de l'implantation et de la faisabilité du projet aux termes de leur décision, alors que ces questions ont été largement discutées par les réclamants et par les fonctionnaires délégués en première instance et sur recours.

Après avoir rappelé, dans le détail, les positions des fonctionnaires délégués, elle s'étonne que la seule raison évoquée par la partie intervenante pour justifier la localisation choisie est la conduite Ores. Elle fait valoir que, s'agissant d'une donnée essentielle pour la concrétisation de l'installation de biométhanisation, l'autorité délivrante devait s'interroger tout particulièrement sur la faisabilité du raccordement au réseau public de gaz. Considérant que les éléments apportés par la partie intervenante dans sa demande de permis et son recours administratif ne sont pas suffisants, elle estime que c'est à raison que le fonctionnaire délégué compétent sur recours a considéré le raccordement de l'installation de biométhanisation au réseau Ores comme « hypothétique, futur et incertain ». Elle assure que, dans ce contexte, rien ne justifie d'implanter une installation de biométhanisation ayant des impacts négatifs sur l'environnement à l'endroit choisi, d'autant plus que sa faisabilité n'est pas assurée. Elle soutient qu'un autre lieu présentant davantage de garanties devait être envisagé. Elle en infère que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et inexacte, et que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant, implicitement mais certainement, que le projet est conforme au bon aménagement des lieux.

Elle déduit de l'acte attaqué que ses auteurs considèrent que la recherche d'alternatives, notamment du point de vue de la localisation, n'est pas obligatoire en l'espèce. Elle fait valoir que les principes consacrés par les articles 11*bis* et 23 de la

Constitution, D.1, D.3, D.50 et D.75 du livre I[er] du Code de l'environnement – tels que la proportionnalité, le niveau élevé de protection de l'environnement, la prévention et la précaution –, constituent des fondements généraux à l'obligation de rechercher la solution alternative la plus pertinente au regard des objectifs de protection de l'environnement. Elle assure que l'existence d'une dérogation au plan de secteur renforce la nécessité d'examiner les alternatives, puisque la jurisprudence souligne que l'autorité doit d'abord chercher à appliquer le plan de secteur avant d'envisager le recours au mécanisme de la dérogation.

Elle expose que si le Conseil d'État devait juger qu'aucune obligation de recherche d'alternatives ne découle des principes et dispositions visés au moyen, il conviendrait de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante ou toute autre question comparable :

« L'article D.66 du Livre 1[er] du Code l'environnement, inséré par l'article 45 du décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, viole-t-il le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il n'impose pas au demandeur, dans sa notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, d'esquisser les principales solutions de substitution et d'indiquer les principales raisons de son choix eu égard aux effets sur l'environnement, alors qu'une telle obligation était inscrite à l'ancien article D.67, § 3, du Livre 1[er] du Code de l'environnement, laquelle a été supprimée à la suite de l'entrée en vigueur dudit décret du 24 mai 2018 ? ».

Elle soutient que la partie intervenante n'ayant pas envisagé des localisations et des implantations alternatives, n'impliquant notamment aucune dérogation au plan de secteur ou aucun écart au SDC – et n'ayant pas expliqué pourquoi celles-ci ne pourraient, le cas échéant, pas être retenues –, la demande de permis est lacunaire, ce qui n'a pas permis aux auteurs de l'acte attaqué de se prononcer en parfaite connaissance de cause. Elle insiste sur le fait que la direction du développement rural a indiqué que des localisations alternatives, mieux adaptées au projet, existaient.

VII.2. Examen

31. L'article D.66 du livre I[er] du Code de l'environnement dispose comme suit :

« § 1[er]. La notice d'évaluation des incidences comporte au minimum les informations suivantes :

1° une description du projet, y compris en particulier :

a) une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et, le cas échéant, des travaux de démolition ;

b) une description de la localisation du projet, en accordant une attention particulière à la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées ;

2° une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet ;

3° une description de tous les effets notables, dans la mesure des informations disponibles sur ces effets, que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant :

a) des résidus et des émissions attendus ainsi que de la production de déchets, le cas échéant ;

b) de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier le sol, les terres, l'eau et la biodiversité ;

4° il est tenu compte des critères de l'annexe III, le cas échéant, lors de la compilation des informations conformément aux points 1° à 3°.

§ 2. Le Gouvernement peut arrêter les formes et compléter le contenu minimal de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Il peut prévoir que le dossier de demande de permis constitue la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

§ 3. Lorsque le projet concerne une installation ou une activité présentant un risque pour le sol au sens du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, la description du projet visée au 1° comporte en tout cas :

1° un extrait conforme de la banque de données de l'état des sols visé à l'article 17 du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols ;

2° un descriptif des éventuels impacts des données de la banque de données de l'état des sols sur le projet visé et un justificatif des mesures prévues pour prendre en compte lesdites données dans le cadre du projet visé.

§ 4. Le demandeur tient compte, le cas échéant, dans l'élaboration de la notice d'évaluation des incidences des résultats d'autres évaluations pertinentes réalisées en application d'autres dispositions que celles du présent chapitre.

§ 5. Le Gouvernement détermine les modalités suivant lesquelles, lorsqu'elle est sollicitée par le demandeur, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande rend un avis sur les informations à fournir dans la notice d'évaluation ».

32. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué sur recours est rédigé comme suit :

" […]

Considérant que le formulaire de demande faisant office de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et sur le cadre bâti et non bâti est lacunaire :
- […]
- en ce que l'on peut également déplorer l'absence de solutions de substitutions proposées, en particulier, l'absence de recherche de localisations alternatives (notamment à proximité d'exploitations agricoles existantes, ou au sein d'un zoning industriel) ;
- […]

Considérant dès lors que ces documents ne permettent pas d'identifier, de décrire et d'évaluer de manière complète les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs ;

Considérant qu'étant donné le caractère lacunaire de la demande et au regard de l'ensemble des critères pertinents visés à l'annexe III de la partie décrétale du Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'importance des incidences sur l'environnement n'a pu être déterminée avec précision ; que l'on ne peut à priori pas écarter que le projet soit susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou qu'à tout le moins il est malaisé de trouver dans ce document les éléments de motivation permettant la justification de l'éventuelle absence d'incidences notables sur l'environnement ;

Considérant, pour le surplus, qu'en l'espèce, les motifs du recours, ainsi que le respect des conditions d'application du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement relèvent de la police administrative de l'environnement ;

Compte tenu de ce qui précède, l'avis du SPW-TLPE est défavorable" ;

Considérant que le fonctionnaire technique sur recours ne cautionne pas ces derniers commentaires ; qu'en effet, d'une part, les dispositions du Code de l'environnement n'imposent pas, dans le cadre d'un permis de classe 2 requérant la réalisation d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (visé par les dispositions de l'Art. D.66, § 1er du Code de l'environnement), comme en l'espèce, qu'une ou des solutions de substitution soient étudiées et présentes dans le dossier de demande ; que cette obligation ne s'adresse qu'aux dossiers pour lesquels une étude d'incidences sur l'environnement est obligatoire (Art. D.67, § 1er, 4°) ».

L'article D.66 du livre I^{er} du Code de l'environnement ne requiert pas qu'une demande de permis de classe 2 fasse l'objet d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement comportant l'esquisse des principales solutions de substitution, plus particulièrement des alternatives de localisation au projet.

Par ailleurs, les griefs exposés quant à l'inadéquation de la motivation de l'acte attaqué ou l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la localisation du projet admise par l'autorité délivrante se confondent avec ceux exposées dans le premier moyen.

Il n'apparaît pas qu'au regard de ce qui précède, ces griefs puissent être considérés, à l'occasion des débats succincts, comme étant fondés.

33. L'argumentation principale précitée ne pouvant être tranchée à ce stade, il en est de même de celle formulée quant à la question préjudicielle que la partie requérante propose de poser à la Cour constitutionnelle.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

34. Le troisième moyen est pris de la violation des articles D.IV.5 et D.IV.27 du CoDT, du SDC de la ville de Genappe, adopté le 31 janvier 2017 et entré en vigueur le 13 mai 2017, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation matérielle, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

35. Dans sa requête, la partie requérante expose que, dès la première enquête publique, les réclamants ont souligné que le SDC « émet une série de recommandations relatives aux phénomènes d'inondations et ce également en zone agricole et en matière de déblais et remblais », qu'il « demande d'éviter la dispersion des nouvelles constructions en zone agricole et privilégie leur regroupement » et qu'il « va à l'encontre des objectifs [du SDC] en matière d'aménagement du territoire (…) puisque le caractère rural et les qualités paysagères ne sont pas préservés ». Elle identifie divers passages du SDC concernant ces trois points des réclamations.

Elle souligne que le fonctionnaire délégué sur recours a exposé que « le projet s'écarte des options [du SDC], notamment en ce qu'il préconise pour la zone agricole : "l'extension d'exploitations existantes sera toujours privilégiée. La dispersion des nouvelles constructions dans la zone agricole est à éviter" ».

Elle déplore que les auteurs de l'acte attaqué n'ont pas été correctement informés par la partie intervenante des écarts au SDC. Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate en ce qu'elle ne rencontre pas l'avis du fonctionnaire délégué et les observations des réclamants. Elle estime que l'acte attaqué est inexact et procède d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il approuve, implicitement mais certainement, l'affirmation de la partie intervenante suivant laquelle aucun écart au SDC ne devait être relevé. Elle conclut que l'acte attaqué est irrégulier en ce qu'il autorise un projet qui s'écarte du SDC sans que ces écarts n'aient été identifiés et formellement octroyés.

VIII.2. Examen

36. Aux termes de l'article D.II.10, § 1er, alinéa 1er, du CoDT, le SDC a pour objet de définir « la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle du territoire communal ». L'article D.II.16, alinéa 1er, du même code lui reconnaît une valeur indicative.

Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un SDC sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, qui dispose, dans sa version applicable à l'espèce, comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

37. L'étude hydrologique du 30 novembre 2022 déposée le 20 février 2023 par la partie intervenante avec le complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement expose ce qui suit :

« La parcelle concernée est hors de toute zone inondable réglementaire.

En aval, de l'établissement considéré, le réseau hydrographique comporte des zones à risques d'inondation. L'étude présente montre que l'impact du nouvel établissement tend à réduire le risque d'inondation en aval. Ceci en conséquence des capacités de stockage d'eau présentes sur les sites et de la réduction consécutive de la surface du bassin hydrographique se déversant dans les zones à risques ».

Partant, les griefs selon lesquels le projet est en écart de diverses prescriptions indicatives du SDC relatives à la zone d'aléa d'inondation moyen ne peuvent être jugés fondés à ce stade.

38. Lorsqu'elle évoque le risque d'inondation, la partie requérante reproduit encore l'extrait suivant de la recommandation en termes d'implantation pour la « 3.3.1. Zone agricole » quant aux « 3.3. Mesures d'aménagement relatives aux zones non destinées à l'urbanisation » reprise dans la partie II « options » du SDC :

« Les constructions à vocation agricole s'implantent dans le respect de la ligne de pente naturelle du terrain et de façon à limiter les remblais et les déblais.

Les différents volumes formeront un ensemble structuré : implantation perpendiculaire ou parallèle, dégagement d'espaces extérieurs fonctionnels libres. Dans le cas de constructions déjà implantées en "U", en "L" ou en carré, la création de nouveaux bâtiments ne doit pas perturber l'ordonnancement et la lisibilité des anciens volumes.

Un bâtiment à vocation agricole doit, dans certains cas, répondre à des besoins fonctionnels importants ce qui nécessite la construction d'un bâtiment de grand gabarit. Dans ce type de situation et pour des raisons d'ordre paysager, la scission en deux volumes et des plantations pourront être imposées ».

La partie requérante n'explicite pas en quoi, concrètement, le projet s'écarte, à son estime, de cette indication au regard du risque d'inondation allégué, celle-ci s'appliquant aux « constructions à vocation agricole ».

Un tel grief ne peut être jugé fondé à l'occasion des présents débats succincts.

39. La partie requérante invoque encore certaines prescriptions indicatives du SDC en termes de « localisation des exploitations », ainsi que de la « destination » de la zone agricole et de l'« implantation » des constructions, prévues sous le titre « 3.3.1. Zone agricole » précité, lorsqu'elle développe le grief exposé dans les réclamations et dans l'avis du fonctionnaire délégué sur recours selon lequel il y a lieu, conformément au SDC, d'éviter la dispersion des nouvelles constructions en zone agricole et de privilégier le regroupement.

Il ressort de ces indications qu'elles s'appliquent aux projets qui sont conformes à la destination de la zone agricole au plan de secteur (« constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession » et « hébergement touristique à la ferme pour autant qu'il fasse partie d'une exploitation agricole »), ceux qui portent sur des agrandissement ou des reconstructions de « logements édifiés en zone agricole avant l'adoption du plan de secteur et qui n'ont pas été affectés en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural » et, enfin, ceux qui ont pour objet la « reconversion en logement d'un bâtiment agricole (excepté les hangars) ». Pour les actes de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction des logements relevant de la deuxième catégorie, autorisés en dérogation selon des dispositions procédurales dérogatoires, il est précisé qu'il y a lieu de leur appliquer les « recommandations relatives à la zone d'habitat de type aéré ».

La question se pose de savoir si ces indications peuvent s'appliquer au projet autorisé par l'acte attaqué.

Il n'apparaît pas qu'au regard de ce qui précède, les griefs puissent être considérés, dans le cadre des débats succincts, comme étant fondés.

40. Vu ce qui précède quant aux griefs précités, les critiques prises de l'inadéquation de la motivation formelle de l'acte attaqué en réponse aux réclamations et à l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours les concernant ne peuvent être tranchés à ce stade.

Le troisième moyen ne peut être jugé fondé dans le cadre des débats succincts.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

41. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles D.50 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation matérielle, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

42. Dans sa requête, la partie requérante soutient que la motivation de l'acte attaqué est irrégulière et procède d'erreurs manifestes d'appréciation quant à l'évaluation de l'impact du projet sur le paysage.

Elle estime que l'autorité délivrante minimise à tort l'impact du projet sur
le paysage et ne rencontre pas adéquatement les réclamations et les avis contraires de la direction du développement rural et du fonctionnaire délégué compétent sur recours formulés à ce sujet, dont elle rappelle la teneur. Elle renvoie à diverses reprises au premier moyen.

Elle expose que l'article D.75, § 1er, du livre I^{er} du Code de l'environnement impose que l'acte attaqué soit motivé au regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs de l'article D.50. Elle est d'avis que ces dispositions sont méconnues dès lors que l'appréciation par l'autorité délivrante des incidences du projet sur le paysage est inadéquate, incomplète et inexacte et que le projet n'est pas de nature à protéger et améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable. Elle écrit qu'à tout le moins, les auteurs de l'acte attaqué ne semblent pas avoir eu

égard à cet objectif de l'article D.50 précité au moment de motiver leur décision. Elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est d'autant plus inadéquate que les fonctionnaires délégués et la direction du développement rural ont lourdement insisté
sur l'impact paysager du projet.

IX.2. Examen

43. Les griefs exposés quant à la motivation de l'acte attaqué en réponse aux griefs exposés en termes d'impact paysager du projet lors de l'instruction administrative au regard des exigences ressortant des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée et en tant qu'il est soutenu que l'appréciation de ses auteurs est constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation se confondent largement avec ceux du premier moyen.

Il n'apparaît pas qu'au regard de ce qui précède, de tels griefs puissent être considérés, dans le cadre des débats succincts, comme étant fondés.

44. Suivant l'article D.75, § 1er, alinéa 1er, du livre Ier du Code de l'environnement, le permis et le refus de permis sont motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs de l'article D.50 du même code.

L'article D.50 précité dispose comme suit :

« La mise en œuvre des procédures prévues par la présente partie doit avoir principalement pour but :

- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable ;
- de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités ;
- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables ;
- d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans et des programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable ».

L'article D.75 du livre Ier du Code de l'environnement prévoit que les décisions prononcées sur les demandes d'autorisation sont motivées au regard des incidences que le projet pourrait avoir sur l'environnement et des objectifs particuliers de l'évaluation. Il en résulte, notamment, que la décision statuant sur une demande de permis doit prendre en compte tous les impacts du projet en relation avec les objectifs de l'évaluation des incidences sur l'environnement, y compris sur

l'homme. La motivation imposée par cet article est distincte de celle qui doit porter sur la nécessité d'imposer ou non une étude d'incidences prévue en principe au début de la procédure. Cette motivation constitue une formalité substantielle. Elle doit être proportionnée à la nature du projet en question. Il faut notamment que la motivation de l'acte et les conditions qui l'assortissent permettent de s'assurer que l'autorité compétente a régulièrement vérifié que, compte tenu des aménagements prévus, les nuisances resteraient dans des limites acceptables pour le voisinage.

L'auditeur rapporteur n'appréhende pas spécifiquement le grief pris de la méconnaissance des articles D.50 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il ne peut donc être tranché à ce stade.

45. Le quatrième moyen ne peut être jugé fondé dans le cadre des débats succincts.

X. Sixième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

46. Le sixième moyen est pris de la violation de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration – plus particulièrement, du devoir de minutie –, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

47. Dans sa requête, la partie requérante soutient que, sous réserve de la production du dossier administratif, les auteurs de l'acte attaqué ont octroyé le permis litigieux alors que le délai dont ils disposaient pour se prononcer en vertu de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 précité était dépassé, ce qui implique que la décision de refus du 12 juillet 2023 devait être confirmée.

Elle précise que, s'agissant d'un établissement de classe 2, la décision devait être envoyée dans un délai de 20 jours à dater de la réception du rapport de synthèse rédigé par les fonctionnaires technique et délégué sur recours. Elle estime que le courrier de notification du rapport de synthèse du 4 mars 2024 a dû être réceptionné, au plus tard, le lendemain. Elle en infère que l'acte attaqué devait être envoyé le 25 mars 2024 au plus tard. Elle estime que l'acte attaqué étant daté du 26 mars 2024, il est tardif.

Elle expose que non seulement les auteurs de l'acte attaqué étaient sans compétence pour l'adopter au moment où ils se sont prononcés, mais qu'en octroyant le permis litigieux, ils ont également méconnu les conséquences que l'article 95 du décret du 11 mars 1999 attache au dépassement des délais de décision.

X.2. Examen

48. L'article 95, §§ 3, 4, 7 et 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose notamment comme il suit :

« § 3. Sur la base des avis recueillis, un rapport de synthèse est rédigé conjointement par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le rapport de synthèse est envoyé au Gouvernement dans un délai de :

1° cinquante jours si le recours concerne un établissement de classe 2 ;

2° […]

Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute le premier jour suivant la réception du dernier recours.

Le jour où elles envoient le rapport de synthèse, les administrations visées à l'alinéa 1er en informent par écrit le demandeur ainsi que le requérant.

Le permis peut être refusé pour les motifs, être assorti de conditions ou consentir les dérogations et les écarts prévus au Livre IV du CoDT.

§ 4. Les délais visés au paragraphe 3 peuvent être prorogés par décision conjointe des administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La durée de la prorogation ne peut excéder trente jours. Cette décision est envoyée dans le délai visé au paragraphe 3, alinéa 2, au Gouvernement, au demandeur ainsi qu'au requérant.

[…]

§ 7. Le Gouvernement envoie sa décision au requérant dans un délai de :

1° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 2 ;

2° […]

Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

Si le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3, le Gouvernement envoie sa décision dans un délai de :

1° vingt jours à dater du jour où il reçoit le rapport de synthèse des administrations conformément au paragraphe 3, pour les établissements de classe 2 ;

2° […]

Dans l'hypothèse visée au paragraphe 4, le délai imparti au Gouvernement pour envoyer sa décision est prorogé d'un délai identique à celui fixé par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

[…]

§ 8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :

1° la décision prise en première instance est confirmée ».

L'article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999 précité établit un mécanisme de confirmation de la décision de première instance en cas d'absence d'envoi de la décision de l'autorité de recours dans le délai imparti.

49. En l'espèce, le projet litigieux porte, pour rappel, sur un établissement de classe 2.

Le rapport de synthèse sur recours, daté du lundi 4 mars 2024, a été envoyé le jour même et a été reçu par la partie adverse le mercredi 6 mars 2024. L'acte attaqué a été envoyé le 26 mars 2024, soit dans le délai de 20 jours imparti en vertu de l'article 95, § 7, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999.

Le sixième moyen peut être tranché dans le cadre des débats succincts. Il manque en fait et, partant, n'est pas fondé.

XI. Septième moyen

XI.1. Thèse de la partie requérante

50. Le septième moyen est pris de la violation des articles D.IV.22, alinéas 1er, 2° et 7°, 2 et 3, et R.IV.22-2 du CoDT, des articles 81, § 2, et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration – plus particulièrement, du devoir de minutie –, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir.

51. Dans sa requête, la partie requérante assure que les auteurs de l'acte attaqué ont octroyé le permis litigieux alors que la demande de permis n'a pas été

instruite selon la procédure requise, ni par l'autorité compétente pour se prononcer en première instance.

Elle rappelle que l'acte attaqué réforme la décision de refus du 12 juillet 2023 des fonctionnaires technique et délégué. Elle souligne que le fonctionnaire délégué sur recours a relevé que l'autorité compétente pour délivrer le permis au premier échelon administratif était le collège communal de Genappe, conformément à l'article 81, § 2, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 précité. Elle estime que son analyse est correcte et observe qu'elle n'a pas été remise en cause dans l'acte attaqué. Elle conclut que la décision réformée par l'acte attaqué a été adoptée par une autorité incompétente, en méconnaissance des articles D.IV.22 et R.IV.22-2 du CoDT, ainsi que de l'article 81, § 2, du décret du 11 mars 1999.

Elle fait valoir que, dans ces circonstances, une nouvelle demande de permis aurait dû être introduite et instruite par le collège communal. Elle relève que l'article 95 du décret du 11 mars 1999 dispose qu'un recours est ouvert auprès du Gouvernement wallon contre « la décision émanant de l'autorité compétente ». Elle en infère que si une décision est prise par une autorité incompétente, comme en l'espèce, le recours organisé par le décret du 11 mars 1999 ne peut pas être introduit.

Elle reproche à l'acte attaqué de ne contenir aucun motif permettant de comprendre pourquoi, dans ces circonstances, le permis demandé n'a pas été refusé, ni sur la raison pour laquelle les auteurs de l'acte attaqué ont décidé d'octroyer le permis unique malgré le fait que la décision dont recours ait été adoptée par une autorité incompétente.

Si elle constate que le fonctionnaire délégué sur recours estime que l'autorité compétente sur recours doit « substituer sa propre décision à celle de l'autorité qui s'est indûment prononcée en première instance sans se borner à l'annulation pure et simple du permis au motif que la procédure de première instance n'était pas celle des articles D.IV.22, alinéa 1er, 2° et/ou D.IV.22, alinéa 2, du CoDT et n'a pas été respectée », elle soutient que cela ne dispense pas l'autorité concernée d'expliquer pourquoi elle considère que, malgré le fait que la décision dont recours ait été adoptée par une autorité incompétente, elle aurait pu octroyer le permis demandé. Elle en infère que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate.

Elle assure qu'il faut tenir compte de l'impact particulier de l'incompétence de l'auteur de la décision rendue en première instance pour le cas d'espèce. Elle précise que si la demande de permis unique avait été instruite par la ville de Genappe, le permis demandé aurait été délivré, puisque celle-ci a non

seulement émis un avis favorable sur la demande, mais a aussi introduit un recours contre la décision de refus rendue au premier échelon. Elle en déduit qu'elle aurait donc pu introduire le recours administratif organisé par l'article 95 du décret du 11 mars 1999 et exposer au Gouvernement wallon tous les griefs et les irrégularités qu'elle oppose au projet et qui sont exposés dans le cadre de la présente procédure. Elle fait valoir que ces éléments auraient pu influencer l'autorité et aboutir à une décision de refus du permis unique plutôt qu'à sa délivrance. Elle conclut qu'il est évident que la violation des règles et principes visés au moyen a eu, en l'espèce, une incidence sur le sens de la décision et qu'en toute hypothèse, une influence ne peut pas être exclue. Elle considère que l'effet dévolutif du recours prévu à l'article 95 du décret du 11 mars 1999 ne permet pas, en l'espèce, de couvrir l'illégalité dénoncée et son impact sur la régularité de l'acte attaqué. Elle soutient que cette circonstance aurait dû être identifiée par les auteurs de l'acte attaqué qui, à défaut, ont méconnu les principes généraux de bonne administration et, plus particulièrement, son devoir de minutie, et ont commis, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation. Elle écrit que, dans ces circonstances également, l'acte attaqué comprend une erreur dans ses motifs et, qu'en délivrant le permis demandé, ses auteurs ont commis un excès de pouvoir.

XI.2. Examen

52. L'exercice d'une voie de recours en réformation étant un préalable obligatoire, les critiques dirigées contre la décision inférieure ne peuvent généralement pas être admises à l'appui du recours en excès de pouvoir. L'autorité administrative de recours en réformation est, en effet, en mesure de purger la plupart des vices de la décision adoptée au premier échelon de la procédure administrative.

53. En l'espèce, l'acte attaqué reproduit l'avis défavorable du fonctionnaire délégué compétent sur recours sans s'écarter de celui-ci sur le point particulier suivant :

« Considérant que la société Evergreen Bio Energy est membre du réseau Valbiom, qui regroupe des entreprises, associations, institutions académiques, centres de recherche, agriculteurs qui encouragent le passage à une économie basée les ressources renouvelables ;

Considérant que le projet vise la construction et l'exploitation "d'une installation de biométhanisation dotée d'une puissance de génération maximale de 800 kW électrique ainsi que d'une capacité d'injection de biométhane dans le réseau de gaz de ville de 600 Nm³/h sur moyenne journalière" (ORES) ;

Considérant que selon la demande : "L'électricité est utilisée pour les besoins fonctionnels du site de production mais également partiellement injectée sur le réseau de distribution. La chaleur dégagée par le moteur est captée par un circuit d'eau et distribuée en interne (chauffage du digesteur, des bureaux, *etc*.). Le

digestat est le sous-produit de la biométhanisation. Celui-ci peut être séparé en deux phases. La phase liquide est stockée dans des cuves de stockage étanches en attendant la période d'épandage sur champ. La phase solide tombe dans une zone de stockage directement sur la dalle de manutention en attendant la période d'épandage sur champ" ;

Considérant qu'au cadre l.2.2 du formulaire de demande, la société Evergreen déclore être la propriétaire des parcelles objet de la demande ; que toutefois au cadre 3 de l'annexe 5, le document renseigne Mme [T.] (110G), et Messieurs [H.] (1H, K) et [V.] (113A), comme propriétaires ; qu'au cadre 7 de cette annexe 5, ces propriétaires sont déclarés être les futurs éventuels gestionnaires du projet ; tandis que l'annexe A2 (cadastre au 8/2/2023) renseigne les consorts [W.-H.] comme propriétaires de la parcelle 110G, que la demande présente donc des informations contradictoires et incertaines relativement aux futurs exploitants de l'établissement en projet ;

Considérant que selon le cadre 1.4 du formulaire de demande, le demandeur du permis ne serait ni le constructeur, ni l'exploitant des futures installations ; qu'à l'exception de 4 "lettres d'intention" jointes en annexe 21, l'identité du ou des futurs exploitants n'est pas connue ; qu'à l'appui de son recours, la Commune de Genappe précise que "le capital sera ouvert à la participation des agriculteurs de la région, des citoyens, des pouvoirs publics locaux et des coopératives d'énergies renouvelables ; que la Ville est attentive au montage financier du projet pour une ouverture maximale du capital aux divers partenaires de la collectivité" ; que le projet est donc entaché d'événements futurs et incertains, à savoir la création de l'entité "WiGo", société ou association à constituer ;

Considérant que l'ensemble des activités de gestion de déchets (tri des déchets entrants, production de biogaz et d'électricité, évacuation et valorisation des lixiviats) doit être considéré comme une unité technique et géographique au sens de l'article 1er, 3°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ;

Considérant qu'il y a lieu d'analyser la nature de l'activité envisagée afin de déterminer si la production de biogaz, d'électricité et la gestion de déchets fermentes cibles peut éventuellement être considérée comme un équipement à finalité d'intérêt général, ou comme une activité d'utilité publique, c'est-à-dire une construction ou équipement destiné aux activités à finalité d'intérêt général liés à la production d'énergie renouvelable destinée exclusivement à la collectivité visés à l'article D.IV.22, alinéa 1er 7°, k, et alinéa 2, 4° ou d'utilité publique relatif à une centrale destinée à la production d'énergie visée aux articles D.IV.22.2°, D.IV.22, al. 7, et R.IV.22-2.6°) ;

Considérant que le Conseil d'État a précisé, dans un arrêt n° 119.127 du 8 mai 2003 BEMA, lequel concernait un permis d'urbanisme relatif à la pose de canalisation de gaz, que "le seul fait que les travaux autorisés par le permis soient repris à la liste de l'article 274*bis* du CWATUPE, ne signifie pas qu'ils revêtent d'office un caractère d'utilité publique ; qu'il appartient à l'autorité de vérifier si, concrètement et en l'espèce, les actes pour lesquels un permis est sollicité peuvent être reconnus comme ayant ce caractère" ;

Considérant que la question de la nature des actes et travaux d'utilité publique ou d'intérêt à finalité générale visée aux articles D.IV.22.2°, D.IV.22, al. 3, et R.IV.22-2, 6° du CoDT, doit donc être appréciée au cas par cas, eu égard aux activités de production d'électricité, de gaz, et de gestion de déchets fermentescibles telles qu'elles sont conçues en l'espèce ;

Considérant que selon la jurisprudence en vigueur, une installation de production d'électricité ou de gaz ne pourrait être considérée comme une activité d'utilité publique que s'il est démontré qu'elle satisfait un besoin social ou qu'elle

promeut l'intérêt général, qu'elle est mise à disposition du public dans des conditions raisonnables et que le but poursuivi n'est pas essentiellement lucratif ;

Considérant que les "inputs" fermentescibles proviennent pour partie de fumier bovin et équin, de lisier bovin et porcin, de fientes de volailles, de déchets agricoles et horticoles (pulpe, radicelles et feuilles de betterave, paille, pdt, fanes de pois, amidon, oignons, produits laitiers) d'exploitations agricoles (0-30 km), et pour le surplus, de tontes de pelouses (0-30 km), de maïs énergétique (0-30 km), de "matières huileuses" et déchets provenant de l'industrie agro-alimentaire (boulangerie, industrie laitière, usines de pdt, produits alcooliques, sucreries) ; qu'en ce qui concerne les "outputs", l'électricité et la chaleur seront réutilisées en interne (un surplus pourrait être réinjecté dans le réseau public), et le biogaz serait réinjectée dans le réseau publique ORES ; que l'unité de biométhanisation produit du digestat valorisable en agriculture ;

Considérant cependant que l'injection dans le réseau public ORES est au stade actuel hypothétique, futur et incertain, selon les éléments du recours de la commune de Genappe, lequel précise : "le choix de la zone a été également dicté par l'opportunité de raccordement de la station à une conduite de gaz actuellement en projet par GRD le long de la N237, permettant de raccorder Nivelles au réseau de Fluxys" ;

Considérant que relativement à la notion de "finalité d'intérêt général liée à l'énergie renouvelable", il faut faire remarquer que l'article D.IV.22. al. 2 du CoDT limite cette notion de manière restrictive aux actes et travaux "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" ; que tel n'est donc pas le cas en l'espèce, étant donné que l'électricité produite ne sera pas exclusivement réinjectée dans le réseau public et que le destinataire final du biogaz produit est à cet égard encore incertain ; qu'aucun des éléments du dossier ne permet d'établir que le projet serait à vocation non lucrative, ou même qu'il serait adossé à une exploitation agricole au sens des articles R.II.36-1, 5° et R.II.36-11, al. 1 du CoDT ;

Considérant que la demande n'est donc pas visée par le prescrit des articles D.IV.22, alinéa 1er, 2°, R.IV.22-2, 6°, du CoDT (actes et travaux d'utilité publique relatifs à une centrale destinée à la production d'électricité) ou D.IV.22, alinéa 2, (finalité d'intérêt général liée à l'énergie renouvelable) ; que les fonctionnaires technique et délégué n'étaient donc pas compétents pour statuer sur ce projet ;

Considérant, qu'en l'espèce, l'autorité compétente pour délivrer le permis en première instance était le collège communal de Genappe, au mépris de l'article 81, § 2, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 ; qu'il s'ensuit que la présente demande n'a pas été instruite selon la procédure décrétale requise ;

Considérant que, selon les termes du Conseil d'État (C.E., 19 août 2008, n° 185.722, S.P.R.L. Recyverdre) "le recours prévu à l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement est un recours en réformation des décisions des autorités visées à l'article 81, à savoir les collèges communaux et les fonctionnaires technique et délégué ; que s'il est vrai qu'une autorité saisie d'un recours en réformation doit procéder à la vérification de la compétence matérielle de l'autorité qui a pris la décision en première instance, il n'en n'est pas moins vrai que cette autorité de recours, en raison du caractère dévolutif de celui-ci, doit, sans être aucunement limitée par les griefs formulés dans le recours, statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome et en reconsidérant dans tous ses aspects la décision contre laquelle le

recours est dirigé, en vue de substituer complètement sa décision à celle qui fait l'objet du recours" ;

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité, dans le cadre du présent recours, de substituer sa propre décision à celle de l'autorité qui s'est indûment prononcée en première instance sans se borner à l'annulation pure et simple du permis au motif que la procédure de première instance n'était pas celle des articles D.IV.22, alinéa 1er, 2° et/ou D.IV.22, alinéa 2 du CoDT et n'a pas été respectée ».

Il s'ensuit que le grief pris du défaut de motivation de l'acte attaqué quant à l'examen de la compétence des fonctionnaires technique et délégué au premier échelon administratif manque en fait.

54. Le vice allégué d'incompétence est dirigé contre la décision de refus du 12 juillet 2023 des fonctionnaires technique et délégué compétents au premier échelon administratif, qui n'est pas l'acte attaqué. Celui-ci est la décision prise sur recours en réformation par les ministres compétents.

Si l'intervention du collège communal, en lieu et place de celle des fonctionnaires technique et délégué, était éventuellement requise en première instance, la décision attaquée s'est entièrement substituée à celle-là et a purgé l'éventuel vice qui pouvait l'affecter.

Le septième moyen peut être tranché dans le cadre des débats succincts. Il n'est pas fondé.

55. Partant, les conclusions du rapport peuvent être suivies en ce qui concerne les griefs du premier moyen selon lesquels le projet n'a pas sa place en zone agricole, le sixième et le septième moyens, qui ne sont pas fondés.

En revanche, les autres moyens examinés par l'auditeur rapporteur ne peuvent être tranchés à ce stade. Il convient de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint pour qu'il en poursuive l'instruction.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la SA Evergreen Bio Energy est accueillie.

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 le 9 décembre 2024, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Thierry Blanjean	Lionel Renders