

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.372 du 17 février 2025

A. 238.888/XV-5.408

En cause :

1. **A. A.**,

2. **C. F.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Camille DE BUEGER et
Luc DEPRE, avocats,
place Flagey, 18
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez

M^{es} Guy BLOCK, Arnaud LAMBERT
et Kris WAUTERS, avocats,
chaussée de La Hulpe, 187
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 17 avril 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de :

- « - la décision du SPW Énergie du 24 octobre 2022 relative à la demande de révision du facteur "k" applicable à l'installation photovoltaïque – Site de production n° 85313 (premier acte attaqué)
- et séparément et/ou par voie de conséquence, la décision du 19 février 2023 de la Région wallonne, représentée par son Ministre Monsieur Philippe Henry, Vice-président et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité, qui, par l'effet de l'article 42bis/1 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, confirme la décision du 24 octobre 2022 relative à la demande de révision du facteur "k" applicable à l'installation photovoltaïque – Site de production n° 85313 (deuxième acte attaqué) ».

II. Procédure

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Luc Depré, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Guy Block et Kris Wauters, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 utiles

1. Le 24 novembre 2011, un installateur de panneaux photovoltaïques émet une facture à l'attention des parties requérantes, pour un montant de 40.500 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise.

2. Le 28 novembre 2011, les parties requérantes concluent une convention de partenariat avec la SPRL Alma Terra. Selon le préambule de cette convention, cette société leur propose de les assister dans un projet d'installation de panneaux photovoltaïques sur leur habitation.

3. À une date qui n'est précisée ni dans la requête en annulation ni dans l'acte attaqué, la SPRL Alma Terra introduit auprès des services compétents de la partie adverse, au nom et pour le compte des parties requérantes, une demande de

révision du facteur « k », à laquelle sont jointes la convention de partenariat et la facture précitées. À l'appui de cette demande, est renseigné le coût de l'installation tel qu'il a été facturé.

4. Par un courrier du 24 octobre 2022, les services de la partie adverse notifient à l'une des deux parties requérantes la décision du même jour, aux termes de laquelle la demande de bénéficier d'un facteur « k » propre est refusée.

Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, est rédigée comme il suit :

« Service Public de Wallonie
Décision de l'Administration relative à l'octroi d'un facteur de réduction "k" propre à l'installation photovoltaïque n° 85313 - Unité 1
La directrice de l'organisation des marchés régionaux de l'énergie,
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération, l'article 15, § 1^{er} ter, alinéa 4, inséré par l'arrêté du 2 octobre 2014 et modifié par l'arrêté du 4 avril 2019 ;
Vu l'arrêté ministériel du 3 novembre 2020 portant délégation du pouvoir de décision dans le cadre du recours administratif facteur "k" ;
Considérant que l'article 15, § 1^{er} ter, alinéa 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 précité dispose que, pour les installations de production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques d'une puissance inférieure ou égale à 10 kW dont le facteur "k" en vigueur, conformément au paragraphe 1^{er}, alinéa 6, de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 précité, est celui qui prévalait avant le 1^{er} décembre 2011, le ministre détermine le facteur "k" applicable au regard de l'âge de l'installation et de sa rentabilité ;
Considérant la demande de révision du facteur "k" relative à l'installation n° 85313 - Unité 1 introduite par le ou au nom du producteur ;
Considérant l'avis rendu par l'Administration et notifié au producteur concomitamment à la présente décision ; que cet avis démontre et conclut qu'en dépit de l'application, à l'issue des 10 premières années de fonctionnement de l'installation, du facteur "k" déterminé par le ministre, la rentabilité de l'installation atteint un taux de rentabilité supérieur ou égal au taux de référence de 7 % sur 20 ans ;
Considérant qu'un effet externe perturbateur sur des conventions ou contrats en cours résultant de l'application du facteur "k" déterminé par le ministre n'est pas démontré; qu'il n'existe pas de corrélation établie entre la durée restante des mensualités devant être versées par le tiers investisseur, Alma Terra, et la durée de cession des certificats verts telles que convenues dans la convention de partenariat jointe à la demande de révision ;
Considérant qu'aucune des conditions de l'article 15, § 1^{er} ter, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 précité, n'est remplie ;
Décide :
Article 1^{er}. La demande de bénéficier d'un facteur "k" propre, introduite par le demandeur, est refusée.
Art. 2. La présente décision entre en vigueur le jour de sa signature.
Namur, le 24-10-22
La directrice de l'Organisation des marchés régionaux de l'énergie,
[M. H.] ».

5. Le courrier accompagnant le premier acte attaqué est rédigé comme il suit :

« Monsieur [A.],
Conformément à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006, l'obtention de certificats verts pour une installation photovoltaïque est limitée à 15 ans.
Cette disposition légale conçoit cette période de la façon suivante :
- Les certificats verts sont octroyés de plein droit à l'installation photovoltaïque, sur la base du taux d'octroi fixé par la réglementation, pendant une période de 10 années qui commence à courir au jour de la mise en service de l'installation ;
- Au-delà de cette période, le nombre de certificats verts octroyés est réduit par application d'un facteur "k" déterminé par arrêté ministériel. Comme le dispose l'arrêté ministériel du 29 septembre 2011, le facteur "k" applicable aux installations dont la date de référence est postérieure au 31 décembre 2009 et antérieure au 1^{er} décembre 2011 est de 0 %. Toutefois, les certificats verts peuvent être accordés pendant une période de 5 années supplémentaires s'il est démontré, dans le dossier de révision régulièrement introduit :
° soit que l'installation n'a pas encore atteint, après ses 10 premières années de fonctionnement, le seuil de rentabilité de référence ;
° soit que le producteur fait face à un "effet externe perturbateur", lequel existe lorsque le producteur est impacté financièrement d'une manière défavorable et irrévocable par l'application du facteur "k" de 0%.
Une demande de révision de ce facteur "k" a été adressée à l'administration en invoquant la non-atteinte de la rentabilité de référence par l'installation n° 85313 Unité 1 et l'existence d'un effet externe perturbateur impactant le producteur.
Il ressort de l'analyse du dossier de révision et des éléments en notre possession :
- que, compte tenu de l'électricité économisée grâce à la production de votre installation et compte tenu du soutien octroyé sous la forme de certificats verts durant les 10 premières années de production, le site de production n° 85313 - Unité 1 atteint un taux de rentabilité supérieur ou égal au taux de rentabilité de référence de 7% sur 20 ans prévu par la réglementation (cf. l'avis détaillé de l'administration sur la rentabilité de l'installation n° 85313 - Unité 1 joint à la présente) ;
- qu'un effet externe perturbateur résultant de l'application du facteur "k" de 0% n'est pas démontré pour le site de production n° 85313 - Unité 1 puisqu'il n'existe pas de corrélation établie entre la durée restante des mensualités devant être versées par le tiers-investisseur, Alma Terra, et la durée de cession des certificats verts telles que convenues dans la convention de partenariat jointe à la demande de révision (cf. article 2 Financement).
Par conséquent, nous devons refuser la demande d'application d'un facteur "k" propre à l'installation n° 85313 - Unité 1 de la 11^{ème} à la 15^{ème} année suivant sa mise en service.
Pour toute question concernant ce courrier, nous vous invitons à nous contacter via l'adresse facteurk.certificatsverts@spw.wallonie.be ou à vous adresser à l'un des 16 Guichets Energie Wallonie. Vous trouverez leurs coordonnées sur notre site <https://energie.wallonie.be>.
Nous vous prions de recevoir, Monsieur [A.], nos meilleures salutations.

6. Au premier acte attaqué est annexé l'« [a]vis détaillé de l'administration sur la rentabilité de l'installation n° 85313 – Unité 1 » auquel il fait référence. Il contient notamment les explications suivantes :

« Avis détaillé de l'administration sur la rentabilité de l'installation n° 85313 – Unité 1
Résumé de la demande
Site de production n° : 85313 - Unité 1

Puissance concernée par la demande de révision : 5.7 kWc

Unité	Puissance installée	Système*	Marque module*	Orientation*	Orientation (degré)*	Inclinaison*
1	5,70	Fixe non intégré	Solarfabrik	S	0,00	35,00
2	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-
5	-	-	-	-	-	-
Total	5,70					

* Si l'information n'est pas précisée, des valeurs par défaut sont prises en considération.

Montant de l'investissement : 25347.94 euros TVAC

Taux de TVA payé : 6%

Facteur "k" et taux de rentabilité de votre installation

Facteur de réduction "k" déterminé par l'arrêté ministériel du 29/09/2011 pour la catégorie à laquelle appartient l'installation : 0%

Taux de rentabilité sur 20 ans correspondant : 9,40%

Facteur de réduction "k" calculé pour l'installation à la suite de la demande de révision :	
	0%
Taux de rentabilité sur 20 ans correspondant :	9,40%

Portée du présent avis

Les données reprises dans le présent avis concernent uniquement l'installation n° 85313 - Unité 1. Si l'installation se compose de plusieurs unités ou sous-unités distinctes, seule la partie des données de production et de la vente des certificats verts qui concerne cet investissement a été prise en considération. Par souci de lisibilité, nous parlerons toutefois dans le présent avis de "l'installation".

Le calcul de la rentabilité de l'installation est basé sur la méthode d'évaluation de la CWaPE et du groupe d'experts Facteur k que l'Administration a conservée.

Données et hypothèses retenues

Pour calculer le taux de rentabilité interne (TRI) de l'investissement, nous avons pris en considération les flux entrants et sortants liés à l'installation (l'investissement de départ, le produit de la vente des certificats verts, l'achat évité d'électricité, les frais de maintenance), année par année, pour chaque année de sa durée de vie économique, à savoir 20 ans, et nous avons ramené ces différentes données à un rendement annuel.

Le calcul est effectué en tenant compte du facteur "k" déterminé par l'arrêté du 29 septembre 2011 pour la période allant de la 11^{ème} à la 15^{ème} année suivant la mise en service de l'installation. Si le TRI ainsi calculé est inférieur à 7%, nous calculons alors le facteur "k" nécessaire pour atteindre un rendement le plus proche possible de 7% sachant que le facteur "k" pouvant être octroyé est, dans tous les cas, plafonné à 100%. Pour ce faire, nous recalculons le TRI atteint en augmentant le facteur "k" par paliers de 5%. Le facteur "k" retenu est le premier permettant d'atteindre un TRI supérieur ou égal à 7%. À défaut, le facteur "k" retenu est de 100%.

Les paramètres techniques et économiques de la méthodologie sont détaillés ci-après :

Coût de l'investissement

Le coût de l'investissement pris en considération est le montant en euros TVAC de la facture d'achat et de placement de l'installation tel que renseigné dans la

demande de révision. Il n'est pas tenu compte des primes et des réductions fiscales qui ont éventuellement été accordées.

Pour les installations faisant l'objet d'une convention entre un producteur et un tiers-investisseur, l'Administration procède au plafonnement des prix desdites installations et ce, afin d'exclure du montant de la facture globale les services annexes à la fourniture et à la pose du matériel. Ces prix plafond ont été construits par le groupe d'experts Facteur k sur la base d'un échantillonnage de factures d'installations se répartissant sur plusieurs années.

Coûts de maintenance

Des coûts de maintenance forfaitaires de 75 € TVAC par an indexés de 2% par an à partir de 2008 sont pris en considération, ainsi que le coût du remplacement de l'onduleur après 10 ans de fonctionnement de l'installation. La formule de calcul du coût du remplacement de l'onduleur est la suivante : $496,63 \text{ € HTVA} \times (\text{puissance en kWc de l'installation})^{0,6329}$. En application de cette formule, le coût du remplacement de l'onduleur pris en considération pour l'installation est de 1494.26 € HTVA, soit 1583.92 € TVAC.

[...]

Calcul du taux de rentabilité de l'investissement

La méthode d'évaluation économique retenue par la CWaPE et le groupe d'experts facteur k, et conservée par l'administration, pour déterminer la rentabilité d'une installation est celle de l'actualisation.

Le taux de rentabilité interne (TRI) est le taux qui permet l'équivalence entre le coût de l'investissement et les flux de trésorerie (le produit de la vente des certificats verts, l'achat évité d'électricité, les frais de maintenance) qu'il génère pour chaque année de sa durée de vie économique, à savoir 20 ans. En d'autres termes, c'est le taux qui annule la valeur actualisée nette (VAN) de l'investissement.

La formule de calcul est la suivante :

$$VAN = -CI + FT(1+TRI)^{-1} + FT(1+TRI)^{-2} + FT(1+TRI)^{-3} + \dots + FT(1+TRI)^{-n} = 0$$

Avec :

CI : coût d'investissement

FT (1+TRI) : flux de trésorerie actualisés

n : nombre d'années durant lequel l'investissement génère des flux financiers

Le TRI est calculé à l'aide de la fonction TRI d'Excel.

	Investissement initial	Produits		Charges		Cash flow
		Achat évité électricité	Vente Certificats verts	Coûts de maintenance	Remplacement onduleur	
	EUR TVAC	EUR TVAC	EUR TVAC	EUR TVAC	EUR TVAC	EUR TVAC
2007						
2008						
2009						
2010						
2011	-25347,94					-25347,94
2012		946,31	2600,00	81,18		3465,13
2013		1147,13	1300,00	-82,81		2364,32
2014		1394,94	3462,32	-84,46		4772,80
2015		1259,54	2372,40	-86,15		3545,79
2016		1275,76	3070,51	-87,87		4258,40
2017		1331,73	2286,90	-89,63		3529,00
2018		1611,39	2818,22	-91,42		4338,19
2019		1293,06	2364,21	-93,25		3564,02
2020		1158,51	2897,33	-95,12		3960,72
2021		1062,40	2761,50	-97,02	-1583,92	2142,96

2022		1127,02	715,00	-98,96		1743,06
2023		964,45		-100,94		863,51
2024		975,45		-102,96		872,49
2025		986,64		-105,02		881,63
2026		998,06		-107,12		890,94
2027		1009,69		-109,26		900,43
2028		1021,54		-111,45		910,10
2029		1033,63		-113,67		919,95
2030		1045,95		-115,95		930,00
2031		1058,51		-118,27		940,24
2032		148,19		-120,63		27,56
					TRI	9,40%

Tableau 2 : Flux financiers et taux de rentabilité interne avec un taux d'octroi de certificats verts réduit par l'application du facteur "k" de 0% à dater des 10 ans de la mise en service de l'installation ».

7. Suivant le tableau figurant dans l'avis précité, l'investissement initial pris en considération est de 25.347,94 euros.

8. Par un courrier du 16 décembre 2022, la SPRL Alma Terra, agissant au nom et pour le compte des parties requérantes, saisit le ministre wallon ayant l'Énergie dans ses attributions de la « plainte en réexamen » prévue à l'article 42bis/1 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

Cette plainte, dont les parties requérantes indiquent qu'elle a été réceptionnée le 19 décembre 2022, n'est ni annulée, ni confirmée dans le délai de deux mois visé à l'article 42bis/1, alinéa 3, du décret du 12 avril 2001, précité.

Selon la requête en annulation, « la décision du 19 février 2023 de la Région wallonne, représentée par son Ministre Monsieur Philippe Henry, Vice-président et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité, qui, par l'effet de l'article 42bis/1 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, confirme la décision du 24 octobre 2022 relative à la demande de révision du facteur "k" applicable à l'installation photovoltaïque – Site de production n° 85313 » constitue le second acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève un déclinatoire de compétence sur la base des articles 144, 145 et 160 de la Constitution.

Elle estime que, dans le cadre de la procédure de révision du facteur « k », sa compétence est liée et qu'elle n'a, par conséquent, aucune marge

d'appréciation s'agissant d'établir si les deux conditions alternatives prévues par l'article 15, § 1^{ère}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération pour qu'un producteur puisse obtenir une révision de ce facteur sont ou non remplies. Elle expose, en substance, que la circonstance que l'autorité est amenée à interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs. Selon elle, par conséquent, les parties requérantes ont pour véritable objectif de se faire reconnaître un droit subjectif, ce qu'illustrent notamment la première branche du deuxième moyen et le troisième moyen de leur recours en annulation.

IV.2. Appréciation

1. Par ses arrêts n^{os} 257.891 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.891), 257.892 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.892) et 257.893 du 14 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.893), l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige et que le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

L'assemblée générale a également rappelé que selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier) (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127).

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (ch. réun.), 11 juin 2010, C.09.0336.F (ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100611.6), les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*).

La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée (Cass. (ch. réun.) 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F (ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.10) et C.06.0596.F (ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.11) ; Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F) (ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160908.8)).

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle liée en certains domaines (Cass. (chambres réunies) 19 février 2015, C.14.0369.N (ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150219.9)).

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État.

2. En l'espèce, les parties requérantes soulèvent quatre moyens, chaque fois pour reprocher à la partie adverse d'avoir « décidé unilatéralement d'appliquer dorénavant, pour toutes les installations faisant l'objet d'une convention entre un producteur et un tiers investisseur, une réduction du coût d'investissement pour établir le calcul du facteur "k" ».

Dans leur premier moyen, elles dénoncent une violation de l'article 15, § 1^{er} et § 1^{er}ter, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération, de l'arrêté ministériel du 29 septembre 2011 déterminant le facteur de réduction « k » à partir du 1^{er} octobre 2011, des principes généraux de bonne administration et du principe général de motivation des actes administratifs. Elles reprochent aux actes qu'elles attaquent d'être fondés sur la « construction » d'un groupe d'experts pour évaluer le coût de l'investissement - et donc le taux de rentabilité de l'installation -, et d'avoir décidé sur cette base de plafonner le prix des installations photovoltaïques ayant fait l'objet d'une convention avec un tiers-investisseur en excluant de la facture globale de l'installation les « services annexes » à la fourniture et à la pose du matériel. Selon les parties requérantes, ce changement dans l'évaluation du taux de rentabilité de leur installation ne pouvait être décidé que par voie d'arrêté ministériel.

Dans leur deuxième moyen, elles dénoncent une violation des principes généraux de bonne administration, de sécurité juridique et de légitime confiance et de transparence, du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs et du principe de motivation des actes administratifs. Elles divisent ce moyen en deux branches. Dans la première branche, elles visent les principes de sécurité juridique et de légitime confiance et dénoncent le fait que l'administration a traité des dizaines de dossiers et pris des décisions en se fondant sur une base de calcul du facteur « k » incluant tous les frais d'investissement, en ce compris les frais relatifs aux services annexes, a ensuite fait une pause pour, à partir d'octobre 2022, soustraire les « services annexes » de l'investissement initial facturé. Elles estiment qu'aucune motivation n'apparaît dans les actes attaqués qui permette de connaître la justification de cette nouvelle règle. Dans la seconde branche de ce deuxième moyen, elles estiment qu'en procédant de la sorte après l'introduction des demandes de révision du facteur « k », la partie adverse a violé le principe de non-rétroactivité.

Dans un troisième moyen, elles dénoncent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes généraux d'égalité et de non-discrimination ainsi que du principe général de motivation des actes administratifs, parce que des demandes de même nature ont été traitées de manière différente sans qu'elles puissent identifier un critère objectif qui les distingue. Elles répètent qu'alors que plusieurs dizaines de dossiers dans le cadre desquels la société Alma Terra est intervenue n'ont fait l'objet d'aucun plafonnement, dans le leur, il n'a pas été tenu compte de l'intégralité de la facture pour chiffrer le coût de l'installation photovoltaïque. Elles comprennent qu'une telle décision a été motivée par mesure d'économie budgétaire mais estiment qu'un tel motif ne peut justifier la différence

de traitement qu'elles dénoncent qui emporte en tout état de cause des effets disproportionnés.

Sans qu'il soit nécessaire, à ce stade de l'examen du recours, de déterminer si la partie adverse dispose ou non d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour l'application des articles 15, § 1^{er} et § 1^{er}*ter* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006, précité, il suffit de constater qu'aucun des trois premiers moyens soulevés à l'appui du recours n'est déduit de la règle de droit établissant l'obligation qui s'imposerait à l'autorité administrative, et dont il se déduirait un droit subjectif au bénéfice des parties requérantes, pas même le premier moyen, qui consiste à dénoncer l'incompétence de l'auteur de la décision de modifier les critères d'évaluation de la rentabilité de l'installation des parties requérantes.

Le déclinatoire de compétence est rejeté.

V. Recevabilité

V.1. Quant à la recevabilité du recours en annulation en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué

V.1.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse déclare que, si le déclinatoire de juridiction qu'elle soulève ne devait pas être accueilli, le recours ne devrait être déclaré recevable qu'en tant qu'il vise le premier acte attaqué, qui seul répond à la qualification d'acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

Les parties requérantes ne discutent pas cette exception dans leur dernier mémoire.

V.1.2. Appréciation

En vertu de l'article 42*bis*/1 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, tel qu'applicable en l'espèce, à défaut pour le ministre saisi de la plainte en réexamen de statuer dans un délai de deux mois à dater de sa réception, la décision initiale est confirmée.

Il n'est pas contesté par les parties que le ministre compétent n'a réservé aucune suite à la plainte dont les parties requérantes l'ont saisi sur le fondement de

la disposition précitée, dans le but d'obtenir de sa part le réexamen du premier acte attaqué. Le second acte attaqué n'existe dès lors pas et le recours en annulation est irrecevable en tant qu'il vise un tel acte.

V.2. Quant à l'intérêt au recours en annulation

V.2.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse, tout en admettant que les parties requérantes répondent à la définition de « producteurs » au sens de l'article 38, § 7, du décret du 12 avril 2001, précité, s'interroge sur l'intérêt effectif qu'elles peuvent tirer de leur recours en annulation. Elle affirme qu'elles « ont cédé l'ensemble de leurs droits aux certificats verts à Alma Terra en vertu de la "convention de partenariat" conclue avec ce tiers-investisseur ». Elle estime qu'on peut dès lors se demander « si les parties requérantes justifient encore d'un intérêt personnel et direct au recours ou si elles agissent sur recommandation ou à la demande du tiers investisseur ».

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes déclarent que « les inconvénients qu'elles font valoir à l'encontre du premier acte attaqué résident dans la perte des certificats verts pour une durée de cinq années et que la convention de partenariat conclue avec "Alma Terra" n'a pas pour effet de rendre leur intérêt au recours indirect, [puisqu'elles demeurent] "producteurs" au sens des dispositions décrétales et réglementaires [applicables] ».

V.2.2. Appréciation

1. Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de

l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109); C.E.D.H., 17 juillet 2018, V. c. Belgique, §§ 42 e.s. (ECLI:CE:ECHR:2018:1707JUD00547506)).

L'intérêt d'un requérant doit être direct, ce qui suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant. L'intérêt doit être personnel ce qui implique qu'entre la partie requérante et l'acte attaqué existe un lien suffisamment individualisé. Enfin, l'intérêt doit être certain, ce qui rend irrecevable toute requête dont il ressort que la partie requérante n'est affectée par l'acte attaqué que de manière éventuelle, lointaine et hypothétique.

2. En l'espèce, les parties requérantes ont conclu une « convention de partenariat » avec une société, la SPRL Alma Terra, que la partie adverse qualifie de « tiers-investisseur », convention dont l'objet est de leur fournir une assistance dans un projet d'installation de panneaux photovoltaïques sur leur habitation. Aux termes du contrat que les parties requérantes versent à leur dossier, cette assistance comprend l'étude de l'installation technique, la réalisation par la société, à leur profit, de toutes les formalités requises pour l'obtention des primes, certificats verts et avantages fiscaux en vigueur et l'offre d'un financement. La société garantit en outre aux parties requérantes « l'autofinancement total de cette opération d'investissement », en plus du bénéfice de la production d'électricité verte.

Selon l'article 1^{er}, § 3, de la convention, la SPRL Alma Terra effectuera, au nom et pour le compte des parties requérantes, qui la mandatent expressément à cette fin, toutes les formalités requises pour l'obtention des certificats verts pour toute production d'électricité verte.

Selon l'article 3 de la même convention, les parties requérantes accordent de manière irrévocable, à la SPRL précitée, qui accepte, une option sur les certificats verts dont elles seront propriétaires à la suite de l'exploitation des panneaux photovoltaïques installés sur leur habitation. Cette option est accordée gratuitement et pour une durée de quinze ans prenant cours le jour de la signature de la convention. Le même article prévoit que la levée de l'option entraînera de plein droit la cession définitive à titre gratuit des certificats verts, actuels et futurs, émis dans le cadre de l'exploitation des panneaux photovoltaïques. Enfin, une exclusivité est aménagée en faveur de la société, une indemnisation étant prévue à son bénéfice si les parties requérantes cèdent ou transmettent leurs certificats verts à un tiers.

Aux termes de la convention de partenariat ainsi conclue avec cette société, les parties requérantes ont consenti gratuitement une option à la SPRL Alma Terra, qui l'a acceptée. S'il n'est pas établi dans la requête qu'au jour de son introduction, cette option avait déjà été levée, en revanche, dans leur mémoire en réplique (page 15), les parties requérantes écrivent ce qui suit :

« Contrairement à ce que prétend la partie adverse, les certificats verts sont expressément cédés au tiers investisseur puisque l'article 3 de la convention prévoit que "la levée de l'option entraînera de plein droit la cession définitive à titre gratuit des certificats verts, actuels et futurs, émis dans le cadre de l'exploitation des panneaux photovoltaïques", ce qui est le cas en l'espèce ».

Il se déduit de cette déclaration des parties requérantes elles-mêmes que l'option précitée a été levée, à une date qu'elles s'abstiennent de préciser. Par conséquent, en exécution de la convention qu'elles ont conclue avec la SPRL Alma Terra, c'est cette société qui est privée des certificats verts dont le bénéfice était escompté pour cinq années supplémentaires par l'introduction de la demande que le premier acte attaqué a rejetée.

L'intérêt dont se prévalent les parties requérantes est dès lors, par l'interposition de cette circonstance de droit, devenu indirect.

Le fait qu'elles conservent la qualité de « producteurs » au sens de l'article 2, 1°, du décret du 12 avril 2001, précité, à qui, conformément à l'article 38, § 7, première phrase, du même décret, l'administration aurait formellement dû attribuer les certificats verts escomptés, n'est pas de nature à leur conférer un intérêt direct à l'annulation du premier acte attaqué, puisqu'elles auraient dû les transmettre immédiatement à leur propriétaire, à savoir le tiers investisseur.

Quant à « l'impact défavorable au producteur » dont les parties requérantes se prévalent encore dans leur mémoire en réplique (page 15), au motif que la SPRL Alma Terra serait contrainte de leur facturer « le solde des frais pour atteindre son seuil de rentabilité », à le supposer démontré au regard des termes de l'article 2 de la « convention de partenariat » que les parties requérantes ont produite, il ne découle pas directement du premier acte attaqué, mais uniquement du fait que le tiers investisseur entend rentabiliser ses prestations contractuelles sans pouvoir compter sur les bénéfices des certificats verts futurs dont les parties requérantes lui ont cédé la propriété.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est accueillie.

VI. Dépens et indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure liquidée au montant de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 février 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly