

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.629 du 18 juin 2025

A. 241.728/XIII-10.337

En cause : **la société anonyme ETHER ENERGY,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Charles PONCELET et
Emily HARROP, avocats,
rue de la Régence 58/8
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 18 octobre 2023 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué refusent de lui octroyer un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc photovoltaïque regroupant la production d'électricité au sein d'un pâturage de bovins, dans un établissement sis rue de Baillamont, 62 à Bièvre.

II. Procédure

Une ordonnance du 25 avril 2024 de la Présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'Auditeur général adjoint, a confirmé que la requête devait être enrôlée et traitée comme visant une affaire relevant d'un intérêt public supérieur, au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

La partie requérante a régulièrement déposé un mémoire ampliatif.

M^{me} Virginie Rolin, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 juin 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{cs} Charles Poncelet et Emily Harrop, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, 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. Incident de procédure

La requête en annulation a été notifiée à la partie adverse par un pli recommandé du greffe du Conseil d'État du 26 avril 2024 et réceptionné le 29 avril 2024. La partie adverse disposait dès lors d'un délai de 60 jours expirant le 28 juin 2024 pour transmettre son dossier administratif et introduire un mémoire en réponse. La partie adverse a déposé le dossier administratif et introduit un mémoire en réponse par la voie électronique le 1^{er} juillet 2024, soit tardivement. Elle a également adressé une version papier des plans, en complément du dossier administratif, par un pli recommandé daté du 1^{er} juillet 2024, soit également hors délai.

Conformément à l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts. Il est, par ailleurs, de jurisprudence constante qu'il y a lieu de tenir compte du dossier administratif que la partie adverse dépose ultérieurement, dans la mesure où les éléments qu'il comporte permettraient de considérer que les faits allégués par la partie requérante sont manifestement inexacts.

L'article 21, alinéa 6, des mêmes lois dispose, quant à lui, que les mémoires introduits par la partie adverse sont écartés d'office des débats lorsqu'ils ne sont pas déposés dans les délais fixés conformément à l'alinéa 1^{er}. Dans ces circonstances, le mémoire en réponse introduit tardivement par la partie adverse ne sera pas pris en compte. Il s'ensuit que le mémoire déposé régulièrement par la partie requérante doit être tenu pour un mémoire ampliatif.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Le 5 juillet 2023, la société anonyme (SA) Ether Energy introduit une demande de permis unique auprès de l'administration communale de Bièvre ayant pour objet un volet énergétique (implantation de panneaux photovoltaïques au sol) et un volet agricole (pâturage bovin entre et sous les panneaux avec production fourragère) sur un bien situé rue de Baillamont, 62 à Bièvre, sur des parcelles cadastrées Bièvre, 3^{ème} division, section B, n^{os} 4W2, 4X2, 4T2, 4V2, 4L6, 11A, 7A et 4K6 et Baillamont, 5^{ème} division, section A, n^o 1R.

Dans le formulaire général de demande de permis d'environnement et de permis unique, elle précise sa demande comme suit :

« Plus concrètement, ce projet agrivoltaïque consiste en la mise en place d'un pâturage de bovins (déjà présent sur site) combiné à l'installation de panneaux solaires au sol pour une puissance de crête totale de 8,36 MWc, le tout sur une surface de 15,8 hectares. L'emprise au sol occupée par les panneaux est de 3,9 ha, les rangées de panneaux étant séparées d'une distance de 6 m. Outre les modules photovoltaïques, le projet comporte l'installation d'une cabine de tête et de 3 cabines électriques qui comporteront chacune un transformateur de 2.500 kVA. Le projet permettra de générer une production électrique de l'ordre de 8.429 MWh/an. [...]. Ether Energy est une société qui développe des projets de champs photovoltaïques éco-responsables, notamment en Wallonie. Plus particulièrement, Ether Energy développe des projets agrivoltaïques, permettant de concilier production d'électricité renouvelable et exploitation du sol sous les panneaux solaires sur le même terrain ».

Dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme, il est notamment précisé que le volet énergétique de la demande « porte sur l'installation et l'exploitation de 12.760 panneaux photovoltaïques au sol », que « les panneaux seront installés sur des structures métalliques fixes (orientation Sud), avec un seul pied central », qu'ils « seront surélevés par rapport au niveau du sol, à savoir entre 2 m et 2,54 m, avec une pente d'environ 12,5° », que « les structures seront ancrées dans le sol par des pieux métalliques (vis d'ancrage d'environ 2 m de profondeur) de faible diamètre » et qu'« il n'y aura donc pas de fondations bétonnées ».

L'activité visée est une activité de classe 2, reprise sous la rubrique 40.10.01.01.02 : « Production d'électricité - Transformateur statique relié à une installation électrique d'une puissance nominale égale ou supérieure à 1.500 kVA ».

Le bien concerné est situé en zone agricole, zone d'espaces verts et zone forestière au plan de secteur de Beauraing-Gedinne, adopté par un arrêté royal du 29 janvier 1981. Le projet est, quant à lui, entièrement situé en zone agricole. Il est également implanté à proximité (40 mètres) du site Natura 2000 BE35042 « Vallée de l'Almache en amont de Gembes » et dans le périmètre du Parc naturel de l'Ardenne méridionale.

La demande est notamment accompagnée d'un reportage photographique, d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (NEIE), d'une notice explicative et d'une demande de dérogation au plan de secteur.

2. Le 26 juillet 2023, un accusé de réception de demande complète et recevable est établi par les fonctionnaires technique et délégué et adressé notamment à la SA Ether Energy.

3. Du 16 au 31 août 2023, une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune de Bièvre. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

4. Différents services et instances sont consultés. Des avis sont émis, tous favorables ou favorables conditionnels à l'exception de celui défavorable du service extérieur de Libramont de la direction du développement rural du 18 août 2023.

5. Le 4 septembre 2023, le collège communal de Bièvre émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

6. Le 9 octobre 2023, le fonctionnaire délégué remet un avis défavorable.

7. Le 18 octobre 2023, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis unique sollicité. Cette décision est notifiée à la SA Ether Energy le 19 octobre 2023.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 8 novembre 2023, la SA Ether Energy introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 20 décembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours décident de prolonger de 30 jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse.

10. Le 12 janvier 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW remet un avis défavorable sur le projet.

11. Le 29 janvier 2024, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours transmettent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Ils y proposent de confirmer l'acte attaqué. Ce rapport est réceptionné le 30 janvier 2024.

12. Par un pli recommandé du 4 mars 2024, la SA Ether Energy est informée du fait que, la décision relative au recours n'ayant pas été notifiée dans le délai imparti, la décision prise en première instance est confirmée.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

1. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.36, D.IV.11, D.IV.13 et R.II.36-11 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation formelle, du principe général de bonne administration dit du devoir de minutie et des principes de la hiérarchie des normes et de légalité, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de fait, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs.

La partie requérante résume le moyen comme suit dans la requête :

« Le premier moyen ne satisfait pas aux exigences applicables en matière de motivation formelle car l'ensemble des motifs invoqués à l'appui de la décision de refus sont irréguliers.

Les motifs de refus peuvent être résumés comme suit :

- L'agrivoltaïsme rendrait les parcelles inéligibles pour la PAC ;
- Les fonctionnaire technique et fonctionnaire délégué renvoient à l'avis de la DDR de Libramont, laquelle a émis un avis défavorable, notamment concernant la perte générale de productivité agricole de la parcelle ;
- Le projet ne suivrait pas les recommandations énoncées dans la circulaire du 12 janvier 2022 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque, notamment celle de privilégier l'installation intégrée dans le paysage et qui n'a pas d'impact sur l'occupation du sol ;

- Le projet se situe en zone agricole et serait non conforme aux prescriptions du plan de secteur, car le projet ne répond pas aux prescrits de l'article D.II.36 du CoDT ;
 - Le projet mettrait en péril la destination première de la zone agricole.
- L'acte attaqué étant basé sur des motifs irréguliers, il doit être annulé. Il suffit que l'un de ces motifs soit déclaré irrégulier pour que l'acte soit déclaré illégal ».

2. Dans le développement de son moyen, elle précise ce qui suit.

3. Quant au motif lié à l'inéligibilité des parcelles pour les subsides prévus dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), elle considère, à titre principal, qu'un tel motif ne peut pas être pris en considération dans le cadre de l'appréciation d'une demande de permis unique en application du principe de l'indépendance ou de séparation des polices administratives. Elle ajoute que le CoDT et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne prévoient pas qu'une telle inéligibilité puisse fonder un refus de permis.

À titre subsidiaire, elle soutient que la réglementation européenne de la PAC ne prévoit aucune incompatibilité entre un développement photovoltaïque et l'octroi de subsides. Elle cite, à cet égard, une communication récente de la Commission européenne intitulée « Stratégie de l'UE pour l'énergie solaire » de laquelle elle déduit que la Commission considère que l'agrivoltaïsme – et partant l'utilisation plurifonctionnelle d'une même parcelle (tant aux fins de production agricole qu'aux fins de production d'énergie renouvelable) – est admissible (et, de surcroît, souhaitable) dans le cadre de la politique agricole. Elle estime « qu'il serait incompréhensible que de telles exploitations innovantes – s'inscrivant pleinement dans la transition climatique tout en préservant la présence d'une agriculture qualitative sur les parcelles – ne soient pas soutenues par la Région wallonne » et cite un extrait du « Plan Stratégique de la PAC 2023-2027 – Wallonie ».

Elle soutient enfin que la motivation de l'acte attaqué est irrégulière dès lors que la partie adverse n'étaye pas son motif, se bornant à affirmer que les parcelles du projet seront inéligibles pour les aides de la PAC. A son estime, en l'espèce, l'usage agricole de la parcelle est maintenu à l'identique (pâturage de bovins) et l'activité agricole pourra continuer d'être exercée sans être sensiblement gênée par l'activité non agricole (les panneaux photovoltaïques). Elle en déduit que le motif de refus fondé sur une prétendue incompatibilité avec les règles relevant de la PAC est erroné.

4.1. Quant au motif reposant sur l'avis défavorable du service extérieur de Libramont de la direction du développement rural (DDR), elle affirme, après avoir cité le contenu de cet avis, que celui-ci est contredit par le dossier de demande de permis et par les éléments du projet, lequel est le fruit d'un partenariat avec l'exploitant actuel des parcelles agricoles.

4.2. En ce que la DDR affirme que la SA Ether Energy n'a pas de statut agricole, elle relève être une jeune société de développement de champs photovoltaïques éco-responsables, présente en Belgique, France et Luxembourg, experte en agrivoltaïsme, ce qui lui permet de combiner une activité agricole et photovoltaïque sur un même terrain, tout en maintenant la production agricole et la vocation nourricière des terres. Elle soutient que son statut n'est pas un élément pertinent dans le cadre de l'analyse de la demande de permis et que la DDR semble faire fi du fait que, si elle est le demandeur de permis, le projet est porté en partenariat étroit avec l'exploitant actuel des parcelles agricoles qui verra son activité persister. Elle expose ne pas comprendre le grief que la DDR tire de cet argument et affirme que ce motif de l'avis de la DDR, que la partie adverse fait sien, n'est pas pertinent et est erroné.

4.3. En ce que la DDR est d'avis qu'au regard de la hauteur des panneaux, le parc aura un impact paysager important, elle rappelle que la demande de permis est accompagnée d'une NEIE, réalisée par le bureau d'étude S., dans laquelle ont été étudiés, entre autres, l'ensemble des éléments d'ordre paysager situés autour du site et les incidences visuelles et paysagères du projet. Elle reproduit quelques extraits de cette analyse paysagère. Elle relève qu'en outre, le projet prévoit l'implantation de nouvelles haies sur une distance totale de 145 mètres afin, d'une part, de renforcer le maillage écologique et de garantir un cordon boisé sur tout le pourtour du site et, d'autre part, de garantir une isolation visuelle complète du projet depuis le chemin forestier. Elle rappelle les termes de l'avis favorable conditionnel du Parc naturel de l'Ardenne méridionale. Elle considère que, dès lors que toutes les incidences visuelles du projet ont été scrupuleusement étudiées, que le chargé d'étude a considéré que le projet n'avait pratiquement pas d'impact paysager et que le demandeur de permis prévoit d'implanter une nouvelle haie, le reproche formulé par la DDR est contredit par les pièces du dossier administratif et est erroné. Elle estime que, ce faisant, la DDR a commis une erreur de fait et une erreur manifeste d'appréciation.

4.4. En ce que la DDR est d'avis que l'entretien mécanique de la prairie est impossible, elle soutient que cet entretien peut être réalisé par un tracteur passant entre les panneaux, que le broyeur d'accotement attelé au tracteur est compatible avec le positionnement des panneaux puisqu'il peut s'orienter et passer sous les panneaux pour les fauches et que la largeur moyenne d'un tracteur avec un semoir attelé est d'environ 3,50 mètres, en considérant une marge de sécurité. Elle considère que, dès lors que le projet prévoit des allées entre les panneaux photovoltaïques d'une largeur minimale de 4 mètres et maximale de 6 mètres, les entretiens mécaniques nécessaires pourront être aisément réalisés au cours de l'exploitation du parc agrivoltaïque. Elle soutient que ce motif de l'avis de la DDR est erroné en fait.

4.5. En ce que la DDR considère que les panneaux auront un effet néfaste sur la productivité agricole, en raison de plusieurs conséquences du projet, elle considère que cette affirmation, non étayée par un quelconque élément probant, est contredite par les éléments du dossier ayant fait l'objet d'un examen approfondi par les experts dont elle s'est entourée.

Sur le risque de concentration du ruissellement des eaux de pluie, elle considère que la NEIE, dont elle cite des extraits, répond aux craintes émises par la DDR à ce sujet. Elle soutient que les avantages de l'implantation d'une prairie permanente multi-espèces sont nombreux pour ce qui concerne la prévention de concentration des eaux pluviales, à savoir limiter les effets de l'érosion du sol et développer un système racinaire profond permettant aux éléments du sol de rester fixés en surface, notamment avec le complexe argilo-humique qui participe à la structuration du sol. Elle affirme également que les prairies permanentes portant un élevage qui lui rend de la matière organique via les déjections des animaux, ont un complexe argilo-humique important, lequel permet le maintien d'une bonne structure du sol, du stockage de l'eau et des minéraux ainsi qu'une bonne résistance au tassement. Elle estime encore que la crainte de la DDR relative au piétinement des bovins n'est pas fondée dès lors qu'une étude récente démontre une baisse de la température corporelle des vaches durant les périodes de fortes chaleurs en pâture, que ce phénomène améliore le bien-être global des animaux et leur permet d'augmenter leur temps de pâturage et l'exploration de la parcelle, qu'elles passent moins de temps à s'abriter et plus de temps à explorer la pâture, ce qui limite leur temps de stationnement au même endroit. Elle soutient que, dès lors que le risque de concentration des eaux pluviales en bas des panneaux est limité et que le projet prévoit des agencements afin de permettre une surface d'infiltration diffuse, l'allégation de la DDR quant à un potentiel compactage du sol est erronée.

Sur la perte de productivité agricole et de biodiversité sous les panneaux, elle relève que la DDR renvoie à l'étude de faisabilité réalisée par l'Institut du Conseil et d'Etudes en Développement durable (ICEDD), qui démontre que l'agrivoltaïsme aura un impact négatif sur la végétation sous les panneaux, et soutient qu'il convient de replacer cette affirmation dans son contexte. Elle cite plusieurs extraits de l'étude. Elle relève que, dans le cas d'espèce, le projet prévoit justement des cultures fourragères, type graminées variées et trèfles, expressément choisies en raison de la qualité du sol des parcelles. Elle rappelle que l'agriculture intensive en monoculture est considérée comme l'une des causes majeures de perte de biodiversité et qu'elle occasionne l'altération du sol et du sous-sol, ainsi que la pollution des eaux souterraines. Elle affirme que c'est dès lors grâce à la disposition prévue par le projet que le maintien des terres et des activités reste possible. Elle en déduit qu'affirmer

que l'étude précitée démontre un effet néfaste sur la biodiversité en lien avec le projet concerné est contraire à son contenu. Elle renvoie à la NEIE qui confirme la compatibilité de l'activité agricole avec la présence des panneaux photovoltaïques. Elle soutient que les craintes de la DDR concernant une éventuelle perte de productivité agricole, en plus de ne pas être étayées, sont contredites par les éléments du dossier.

Sur la perte de 3.570 m² de surface agricole, elle expose que les chiffres cités par la DDR doivent être corrigés, le chemin de maintenance ayant une surface totale de 2.555 m² et non de 3.570 m². Elle relève encore que la parcelle présente une surface totale de 15,8 ha, c'est-à-dire 158.000 m². Elle rappelle ensuite que les chemins de maintenance seront réalisés en matériaux perméables, les seules surfaces imperméabilisées étant celles situées sous les cabines électriques, soit environ 71 m². Après avoir cité un extrait de la NEIE, elle considère qu'au vu de l'impact marginal du chemin de maintenance, le grief que la DDR tente de tirer de cet élément manque en fait. Elle affirme qu'il ne peut y avoir de « perte » de productivité agricole étant donné que l'activité reste exactement la même, à l'unique différence que les panneaux solaires viennent s'implanter sur la parcelle, sans porter atteinte à son rendement et sa productivité agricole. Elle ajoute que « le chemin consistera uniquement en un revêtement de pierre » de sorte que les bovins pourront continuer à circuler librement à travers et sur ce chemin, que celui-ci ne sera pas clôturé et ne coupera pas la zone agricole, contrairement à ce que semble croire la DDR. Elle considère enfin que les conséquences du projet sont réversibles car les techniques zéro béton permettent un déploiement sans aucune artificialisation du sol, que le démantèlement et le recyclage des panneaux solaires permettent d'assurer un retour total au *pristin* état du site à l'issue de la période d'exploitation et que le site pourra ensuite continuer d'être exploité pour des cultures bovines ou fourragères, sans que le projet photovoltaïque ait un impact significatif sur les parcelles.

4.6. Elle conclut en affirmant que, les motifs de l'avis défavorable de la DDR étant non pertinents et erronés en fait, l'acte attaqué qui s'y rallie repose sur une motivation inexacte et lacunaire.

5.1. Quant au motif de l'acte attaqué reposant sur le non-respect de la circulaire administrative du 12 janvier 2022 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque, elle soutient que cette circulaire revêt un caractère réglementaire et est nulle en raison, d'une part, du non-respect de formalités essentielles à l'adoption d'un acte réglementaire et, d'autre part, de l'incompétence de son auteur.

5.2. S'agissant du caractère réglementaire de la circulaire, elle considère que celle-ci contient des règles nouvelles par rapport à celles prévues dans la

réglementation applicable. Elle cite l'un des objectifs de la circulaire, à savoir économiser l'espace, et affirme que le texte ajoute plusieurs conditions et critères pour qu'un projet soit admissible à cet égard et puisse être autorisé par un permis d'urbanisme. Elle en déduit qu'en prévoyant que ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'un projet photovoltaïque peut être adjoint à un projet agricole, la circulaire ajoute une condition qui n'est pas requise par la réglementation existante et, partant, viole les articles D.II.36 et R.II.36-11 du CoDT. Elle rappelle que cette dernière disposition prévoit explicitement la possibilité d'installer un « module de production d'électricité ou de chaleur d'origine solaire » en zone agricole à certaines conditions, sans toutefois viser le caractère exceptionnel. Selon elle, les règles applicables en matière de dérogation au plan de secteur ne contiennent plus la condition du caractère exceptionnel qui existait sous l'empire du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Elle estime qu'il en est de même des autres dispositions prévues par la circulaire, notamment sous l'objectif d'« économiser l'espace, prohiber la concurrence d'usage des sols », qui sont nouvelles par rapport au cadre législatif et réglementaire applicable et violent les articles D.II.36 et R.II.36-11 du CoDT. Elle expose que l'article D.IV.11 du CoDT autorise la réalisation d'un projet relatif aux constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général en zone non conforme (telle la zone agricole, lorsque les conditions de l'article R.II.36 du CoDT ne sont pas respectées), lié à l'énergie renouvelable en raison de sa finalité d'intérêt général, sans autre condition, sous réserve du respect de l'article D.IV.13 du CoDT. S'agissant de cette disposition légale, elle relève que la circulaire impose au demandeur, en ce qui concerne les conditions énumérées aux points 1° et 2°, de respectivement « apporter la preuve que la qualité agronomique du sol rend celui-ci impropre à un usage conforme à la zone » et de « réaliser une évaluation précise de l'impact du projet sur le prix du foncier agricole démontrant que le projet n'a pas pour effet d'augmenter celui-ci au péril de la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ». Elle soutient que ces dispositions de la circulaire n'interprètent pas les conditions de l'article D.IV.13, mais contiennent de nouveaux critères. Elle ajoute ne pas percevoir le lien entre, d'une part, la condition selon laquelle la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ne peut être compromise et, d'autre part, la réalisation d'une évaluation précise de l'impact du projet sur le prix du foncier agricole. Elle soutient enfin que l'autorité délivrante ne peut pas non plus ajouter des conditions à celles imposées par le CoDT et expose que le Conseil d'Etat juge de manière constante que l'autorité délivrante ne peut – alors que toutes les conditions prévues pour l'octroi d'une dérogation au plan de secteur sont réunies – refuser le permis. Elle estime qu'en l'espèce, les fonctionnaires technique et délégué, en refusant le permis unique et en fondant essentiellement ce refus sur la non-conformité à la circulaire, vont à l'encontre de cette jurisprudence.

Elle est d'avis que la circulaire précitée contient des règles ayant une portée obligatoire et rédigées en des termes impératifs, malgré l'utilisation dans certains cas des termes « indications » ou « recommandations ». Elle estime que les auteurs de l'acte attaqué reconnaissent implicitement (mais certainement) la portée obligatoire de la circulaire en fondant leur décision de refus sur la non-conformité du projet à la circulaire.

Enfin, elle expose qu'une circulaire est réglementaire lorsque son auteur dispose du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte et de le sanctionner le cas échéant, ce qui est, selon elle, le cas en l'espèce dès lors que le non-respect de la circulaire constitue le motif principal du refus de la partie adverse.

Elle en infère que les trois conditions cumulatives pour qu'une circulaire soit qualifiée de réglementaire sont réunies.

5.3. Sur l'illégalité de la circulaire, elle soutient, d'une part, que celle-ci n'a pas été soumise à la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat, sans qu'aucune justification ne soit donnée, en violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et, d'autre part, que son auteur ne justifie pas sa compétence pour modifier le cadre législatif et réglementaire applicable.

Elle conclut que l'acte attaqué se trouve privé de tout fondement légal et doit être annulé dès lors qu'il est « ultimement » motivé par le non-respect de la circulaire réglementaire, tenue pour illégale et devant être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

6. Quant au motif pris de la non-conformité au plan de secteur, elle reproche à l'acte attaqué de se limiter à énoncer que le projet ne répond pas aux prescrits de l'article D.II.36 du CoDT, ce qu'elle ne conteste pas, le parc solaire n'étant pas « situé à l'arrière des bâtiments par rapport à la voirie de desserte », sans répondre à la demande de dérogation pourtant justifiée dans sa demande de permis. Elle en déduit qu'il n'y a pas eu d'examen sérieux ou minutieux de la demande de dérogation, que la motivation de l'acte attaqué est lacunaire et que la partie adverse a manqué à son devoir de minutie.

7. Quant au motif selon lequel le projet met en péril la destination première de la zone agricole, elle rappelle que l'activité agricole actuellement exercée sur la parcelle est maintenue, l'exploitation bovine sur le site restant inchangée. Elle expose que le projet énergétique vient compléter ce projet agricole et maintient la superficie agricole utile. Elle expose que le projet litigieux est développé en collaboration avec l'agriculteur actuellement propriétaire et exploitant de la parcelle, qu'une convention

agricole a été signée entre eux afin de développer ensemble le projet agrivoltaïque, dans lequel elle est chargée du volet transition énergétique et l'agriculteur du volet agricole, et que ce dernier a confirmé que le projet agrivoltaïque présente de nombreuses plus-values agricoles pour son exploitation bovine. Elle expose que, comme exposé dans la demande de permis, d'un point de vue agricole, l'utilisation projetée de ces sols constitue même une amélioration à différents égards, le projet ayant été conçu pour optimiser ces parcelles. Elle décrit ces améliorations comme suit :

- combinaison d'une activité énergétique avec une activité agricole (pâturage et fourrage) sur une zone où d'autres cultures sont difficiles au regard de la pauvre qualité agronomique du sol ;
- respect du bien-être animal grâce aux panneaux qui procureront un abri pour les vaches en cas de fortes chaleurs ou de fortes pluies ;
- protection contre les dégâts (notamment des sangliers) grâce à l'installation d'une clôture anti-effractions autour du site, adaptée pour laisser passer la petite faune ;
- amélioration du rendement agricole grâce à un pâturage tournant dynamique, ce qui assure que les bovins s'alimenteront de la végétation d'une zone avant de passer à la suivante plutôt que de s'alimenter sur la totalité de la surface. À son estime, cela permet d'optimiser la production fourragère, d'économiser des semences ou de l'apport de nourriture supplémentaire externe, et le tassement du sol. Elle considère que cet élément est un avantage crucial pour l'agriculteur-exploitant actuel au vu des difficultés auxquelles le secteur d'élevage de bovins fait face en Région wallonne.

Elle expose que les sols des terrains seront restitués dans leur état d'origine (et même dans un meilleur état, dès lors qu'il n'y aura pas d'exploitation intensive, pas d'utilisation de pesticides, etc.) au terme de l'exploitation. Elle ajoute que, comme cela ressort de la demande de permis et au vu des caractéristiques du sol, le maintien d'une exploitation bovine, en parallèle avec une culture fourragère, est la meilleure utilisation de la parcelle possible, le climat rigoureux et la nature du sol ne convenant ni à la culture de céréales ni aux cultures industrielles. Elle estime que choisir une telle parcelle s'inscrit dans la ligne des recommandations fixées par la circulaire précitée qui privilégient des sites dont la faible potentialité est démontrée au regard de la valeur agronomique des sols, de la faune et de la flore. Elle soutient que, dès lors que le projet maintient cette production bovine, sans perte de productivité quelconque, et prévoit le maintien d'un couvert végétal bénéfique pour l'environnement (notamment grâce au stockage du carbone dans le sol) et compatible avec l'élevage de bovins, il ne peut pas être affirmé que la destination de la zone agricole sera mise en péril. Elle reproche aux fonctionnaires technique et délégué d'invoquer ce risque sans toutefois apporter d'élément probant à l'appui de cette

allégation. Elle considère qu'en refusant le permis au motif qu'il y a interaction négative entre la production d'énergie verte et l'approvisionnement de la population pour son alimentation dans le cas où ces matières sont susceptibles d'interagir négativement l'une avec l'autre, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et une erreur de fait.

8. Elle conclut qu'au vu des lacunes, incohérences, erreurs et irrégularités dans les motifs de refus sur lesquels repose l'acte attaqué, le premier moyen est fondé.

B. Le dernier mémoire

Elle soutient qu'il ne ressort pas de l'économie générale de l'acte attaqué que les motifs de refus invoqués par l'autorité sont articulés en appui d'un motif principal ni que le motif concernant la mise en péril de la zone agricole est « manifestement » déterminant. Elle considère que les différents motifs sont abordés de manière successive et que ceux concernant l'inéligibilité des parcelles à la PAC et la circulaire du 12 janvier 2022 ainsi que ceux repris par la DDR dans son avis défavorable ne sont pas accessoires à celui concernant la mise en péril de la zone agricole. Elle en infère que l'illégalité de n'importe quel motif est de nature à entraîner l'illégalité de l'acte attaqué.

S'agissant des trois motifs de l'avis de la DDR, elle considère qu'ils reposent sur des considérations erronées ou non établies en fait. Sur la perte de productivité agricole, elle soutient qu'il ressort du rapport de qualité du sol que les terres concernées ne sont pas de bonne qualité agronomique. Sur le compactage des sols, elle reproche à cet avis de ne pas prendre en compte les nombreux éléments du dossier de demande qui démontrent l'absence de risque à cet égard, notamment le rapport de l'ICEDD et la NEIE, dont elle reproduit des extraits. Sur la perte de biodiversité favorable à l'agriculture, elle estime que la DDR détourne le rapport de l'ICEDD, qui est une analyse théorique sur l'agrivoltaïsme de manière générale, et relève que cette étude conclut, au contraire, que l'effet est positif à certaines conditions, qui sont, à son estime, remplies en l'espèce. Elle ajoute que les avis des instances compétentes en matière de protection de la biodiversité (DNF et Parc naturel de l'Ardenne méridionale) sont favorables. Elle considère que la DDR aurait dû prendre en compte l'ensemencement projeté avec des espèces adaptées à l'ombre pour apprécier l'effet du projet litigieux sur la végétation existante. Sur la perte de surface agricole, elle soutient que l'erreur commise par cette instance (différence de 1.000 m² entre la surface perdue retenue par la DDR de 3.570 m² et celle réellement utilisée pour les chemins construits de 2.555 m²) a pu influencer le sens de la décision.

S'agissant du motif de refus lié à la circulaire du 12 janvier 2022, elle considère qu'il n'est pas accessoire et confirme que cette circulaire revêt bien une portée obligatoire, par l'usage des termes impératifs qui révèle l'intention réelle de son auteur et par la « prise de position claire et franche » de son auteur lui-même dans ses réponses aux questions parlementaires posées à ce sujet. Elle ajoute que son auteur dispose des moyens suffisants pour contraindre ses destinataires et en déduit qu'elle est réglementaire.

V.2. Examen

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, tout acte administratif à portée individuelle 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. Cette motivation doit 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.

L'étendue de la motivation requise est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte et à l'importance de la décision prise.

Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires pour justifier la décision et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut en effet, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Cependant, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision de refus intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement accessoire par rapport au motif déterminant.

2. Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et

admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige quant à lui l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

3. L'article D.II.36 du CoDT, relatif à la zone agricole, dispose comme il suit :

- « § 1^{er}. La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique. Elle ne peut comporter que les constructions et installations indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des activités de diversification complémentaires à l'activité agricole des exploitants.
- § 2. Dans la zone agricole, les modules de production d'électricité ou de chaleur, qui alimentent directement toute construction, installation ou tout bâtiment situé sur le même bien immobilier, sont admis pour autant qu'ils ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone.
- [...]
- § 3. Le Gouvernement détermine les activités de diversification visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 3. Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance dans cette zone du permis relatif au boisement, à la culture intensive d'essences forestières, aux mares, à la pisciculture, aux refuges de pêche ou de chasse, aux petits abris pour animaux, aux activités récréatives de plein air, aux modules de production d'électricité ou de chaleur ainsi qu'aux actes et travaux qui s'y rapportent ».

L'article R.II.36-11, alinéa 3, du même Code, relatif aux modules de production d'électricité ou de chaleur, prévoit ce qui suit :

- « Un module de production d'électricité ou de chaleur d'origine solaire est autorisé aux conditions suivantes :
- 1° soit il est placé directement sur un bâtiment existant ;
 - 2° soit il est ancré directement au sol ou via un support relié au sol pour autant qu'il soit situé à l'arrière des bâtiments par rapport à la voirie de desserte ».

L'article D.IV.11 du même Code dispose, quant à lui, comme il suit :

- « Outre les dérogations prévues aux articles D.IV.6 à D.IV.10, le permis visé à l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 4°, 5°, 7°, 10° et 11°, et à l'article D.IV.25 et le permis relatif aux constructions et équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général ou le certificat d'urbanisme n° 2 peut être accordé en dérogeant au plan de secteur ».

L'article D.IV.13 du même Code est libellé comme 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 l'article D.IV.13 du CoDT comportent le passage suivant :

- « 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 » (*Doc. parl.*, Parl. w., session 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

S'il ressort de cet extrait la 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, comme l'indique l'utilisation du verbe « peut » dans l'article D.IV.13, précité, l'octroi de la dérogation demeure facultatif même si toutes les conditions légales sont réunies. À cet égard, l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation et doit vérifier si les dérogations sont « justifiées » compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.

Du reste, il est constant que lorsqu'elle se réfère à la règle et expose suffisamment qu'elle ne souhaite pas y déroger, ce qui relève de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité n'est pas tenue d'examiner les conditions qui auraient dû être vérifiées pour que la dérogation fût admise.

Le refus d'accorder une dérogation qui est demandée doit être motivé en la forme. La motivation d'une décision qui refuse une dérogation et décide d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action peut cependant être plus succincte que la décision qui accorde une telle dérogation.

La décision administrative qui accorde une dérogation au plan de secteur doit être motivée en la forme. Elle doit faire apparaître que la dérogation remplit non seulement les conditions spécifiques du mécanisme dérogatoire choisi dans les articles D.IV.6 à D.IV.11 du CoDT mais aussi les conditions générales de l'article D.IV.13 du CoDT.

4. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

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

- « Considérant que l'établissement est situé en zone agricole ; qu'il est contigu à une zone forestière ;
Considérant que le projet vise à la construction et à l'exploitation d'un parc de 12.760 panneaux photovoltaïques, pour une puissance totale puissance de crête totale installée de +/- 8,36 MWc, d'une cabine électrique au sein d'un pâturage bovin ;
Considérant que l'électricité produite par les panneaux photovoltaïques est transportée, via trois cabines électriques divisionnaires, vers la cabine de tête localisée en bordure de la rue de Baillamont avant d'être injectée sur le réseau ; que les abris de ces cabines électriques sont constitués de cabanons préfabriqués ;
Considérant que les câbles électriques placés en sous-sol sont enterrés à une profondeur suffisante afin d'assurer leur sécurité ;
Considérant que les transformateurs du projet sont refroidis à l'huile ; que les cabanons préfabriqués qui les abritent doivent disposer d'une cuve de rétention à même de contenir toute perte d'huile de ces transformateurs et d'éviter leur diffusion dans l'environnement ; que les transformateurs sont équipés d'une alarme (niveau d'huile, température) assurant la mise en sécurité des installations en cas de problème technique ;
Considérant l'avis favorable sous conditions du DNF, qui conclut que moyennant certaines conditions d'atténuation et de compensation, les impacts potentiels de ce projet en matière de conservation de la nature peuvent être ramenés à un niveau satisfaisant ;
Considérant que, selon la réglementation de la PAC, les terres à usage agricole ne peuvent recevoir des panneaux photovoltaïques ; que les parcelles du projet seront donc éligibles pour les aides de la PAC ;
Considérant l'avis défavorable de la DDR de Libramont ;
Considérant que l'instance pointe la perte générale de productivité agricole de la parcelle due :
 - au compactage du sol en cas de fortes pluies et au piétinement des bovins dont la surface de déplacement sera réduite du fait de la présence des panneaux,

- à la perte de biodiversité favorable à l'agriculture sous les panneaux, tels que mis en avant par l'étude ICEDD jointe au dossier,
- la perte de 3.570 m² de surface agricole qui est occupée par les cabines électriques et les chemins empierrés qui y mènent ;

Considérant du point de vue du CoDT que la Circulaire du 12 janvier 2022 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque indique notamment que ‘la ligne de conduite est de privilégier l'installation intégrée dans le paysage et qui n'a pas d'impact sur l'occupation du sol’ et rappelle ‘le caractère fondamental de la préservation des terres agricoles et de leur usage à des fins nourricières ...’ ;

Considérant que malgré les divers[es] justifications apportées par le requérant, force est de constater que le projet ne répond pas aux objectifs de ladite Circulaire ;
Considérant que, pour rappel, l'article D.II.36 du Code de Développement territorial stipule :

“[...]” ;

Considérant que le projet ne répond pas aux prescrits de l'article ci-dessus ;

Considérant qu'il convient de rappeler que la zone agricole est destinée au maintien et à la formation des paysages ; qu'à ce titre, elle n'est en principe pas destinée à recevoir des champs photovoltaïques (*cfr.* Circulaire du ministre Borsus du 12/01/2022) ;

Considérant qu'à ces points négatifs s'ajoute la pression générale déjà exercée sur la zone agricole par de nombreux autres projets ;

Considérant enfin la déclaration de politique générale du Gouvernement wallon appelant à maintenir la superficie agricole utile et à assurer la souveraineté alimentaire de la Wallonie ;

Considérant que la production d'énergie verte et l'approvisionnement de la population pour son alimentation sont deux sujets d'importance majeure ; que dans le cas où ces matières sont susceptibles d'interagir négativement l'une avec l'autre, il appartient à l'autorité compétente de poser les limites permettant d'assurer une gestion parcimonieuse des surfaces disponibles en Région wallonne ;

Considérant que dès lors l'intérêt général du projet ne peut justifier de mettre en péril la destination première de la zone agricole ».

6. Il peut être considéré, au regard de cette motivation, que le motif principal de la décision de refus de permis est le fait que le projet en cause ne respecte pas le prescrit de l'article D.II.36 du CoDT et qu'il est de nature à mettre en péril la destination première de la zone agricole. Les autres motifs de l'acte soit s'articulent autour de ce motif déterminant et le renforcent, soit peuvent être qualifiés d'accessoires.

7. S'agissant du grief dirigé contre le motif lié à l'inéligibilité des parcelles en cause pour les aides de la PAC, un tel motif relève de la police administrative spéciale de l'agriculture. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'autorité pouvait avoir égard à une considération de ce type lorsqu'elle délivre un permis unique, un tel motif, qui s'assimile plutôt à un constat, peut être qualifié d'accessoire au regard de la motivation générale de l'acte attaqué. Son caractère éventuellement irrégulier ne vicie pas l'acte attaqué et, partant, n'entraîne pas son annulation.

Le grief est inopérant.

8. Les autres griefs concernent le motif déterminant selon lequel le projet en cause ne respecte pas le prescrit de l'article D.II.36 du CoDT et est de nature à

mettre en péril la destination première de la zone agricole ou des motifs qui viennent en appui à ce motif déterminant.

Il n'est pas contesté que le projet de construction et d'exploitation d'un parc de 12.760 panneaux photovoltaïques, d'une cabine de tête et de trois cabines électriques au sein d'un pâturage bovin est dérogoire à la zone du plan de secteur dans laquelle il s'implante.

Si l'article D.II.36, § 2, du CoDT admet l'implantation de modules de production d'électricité dans la zone agricole, c'est à la condition que ceux-ci alimentent directement toute construction, installation ou tout bâtiment situé sur le même bien immobilier et pour autant qu'ils ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, les modules ne sont ni placés directement sur un bâtiment existant ni situés à l'arrière des bâtiments par rapport à la voirie de desserte en violation des conditions prescrites par l'article R.II.36-11 du même CoDT.

Il résulte des différents motifs de l'acte attaqué précités, pris dans leur ensemble, que ses auteurs exposent les raisons pour lesquelles ils ne souhaitent pas déroger à la règle. Ils se réfèrent ainsi notamment à certains motifs de l'avis défavorable de la DDR, à la ligne de conduite de la circulaire du 12 janvier 2022 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque et au non-respect de ses objectifs ainsi qu'à la nécessité d'assurer une gestion parcimonieuse des surfaces disponibles en Région wallonne et à la mise en péril de la destination première de la zone agricole.

Il ne peut pas être déduit d'une telle motivation, de manière générale, qu'il n'y a pas eu d'examen sérieux ou minutieux de la demande de dérogation, que la motivation de l'acte attaqué est lacunaire et que ses auteurs ont manqué au devoir de minutie.

9. Plus particulièrement, sur la critique dirigée contre l'acte attaqué en tant qu'il repose sur l'avis défavorable de la DDR, il y a lieu de relever que, si l'acte vise effectivement cet avis dans sa motivation, il précise ensuite ce qui suit :

- « Considérant que l'instance pointe la perte générale de productivité agricole de la parcelle due :
- au compactage du sol en cas de fortes pluies et au piétinement des bovins dont la surface de déplacement sera réduite du fait de la présence des panneaux,
 - à la perte de biodiversité favorable à l'agriculture sous les panneaux, tels que mis en avant par l'étude ICEDD jointe au dossier,
 - la perte de 3.570 m² de surface agricole qui est occupée par les cabines électriques et les chemins empierrés qui y mènent ».

9.1. Seuls les éléments précités, extraits de l'avis du DDR, constituent des motifs de l'acte attaqué. Ils précisent le motif déterminant selon lequel le projet ne respecte pas le prescrit de l'article D.II.36 du CoDT et est de nature à mettre en péril la destination première de la zone agricole. Partant, les griefs dirigés contre l'avis de la DDR en ce que celle-ci considère que la partie requérante n'a pas de statut agricole, que le projet aura un impact paysager important et que l'entretien mécanique sera impossible manquent en fait, ces éléments ne constituant pas des motifs de l'acte attaqué.

9.2. Concernant le grief relatif à la perte de productivité agricole de la parcelle, l'avis de la DDR est libellé comme suit :

« La demande concerne l'implantation de 12.760 panneaux photovoltaïques au sol pour une puissance de crête totale de 8,36 MWc (la surface imperméabilisée avoisine les 4 ha), avec maintien du pâturage de bovins (de l'exploitation agricole de Monsieur [V. Q.], propriétaire des parcelles).

[...]

La surface totale du parc photovoltaïque est de 15,8 ha.

Le projet prévoit également l'installation d'une cabine de tête et de 3 cabines électriques qui comporteront chacune un transformateur de 2.500 KVA. L'accès aux 3 cabines électriques se fera via de nouveaux chemins empierrés créés au sein de la zone agricole.

[...]

Le projet est prévu dans une zone agricole de bonne qualité agronomique et risque d'y porter atteinte. Lors de pluies intenses, l'eau qui tombe sur les panneaux photovoltaïques va ruisseler, se concentrer en bordure des panneaux et chuter de 2 mètres de haut sur le sol. Cette concentration des pluies sur des surfaces réduites risque de provoquer une dégradation de la flore et un compactage du sol à ces endroits. Ces phénomènes seront accentués par le piétinement du bétail.

L'étude de faisabilité technique réalisée par la société ICEDD, intitulée ; Champs PV et activité agricole, fait référence à des études menées sur la végétation sous les panneaux. Cette étude, jointe au dossier de demande de permis, démontre une réduction du nombre d'espèces présentes sous les panneaux ainsi qu'une réduction de la biomasse (en poids sec) d'un facteur de 4 par rapport aux valeurs observées à l'écart des rangées de panneaux. Ces panneaux ont par conséquent [un] effet néfaste sur la productivité agricole.

Il convient donc lors de l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol d'utiliser des sites dégradés, non utilisés ou dont la faible potentialité est démontrée au regard de la valeur agronomique des sols, de la faune et de la flore.

Dans un premier temps, il est nécessaire de privilégier l'implantation de ces panneaux sur les hangars agricoles ou autres bâtiments, afin de respecter le principe d'une utilisation parcimonieuse des sols.

Il est à noter que l'activité agricole était déjà présente sur ces parcelles et peut tout aussi bien se développer en l'absence de ces panneaux.

Par ailleurs, aucun des avantages cités dans le dossier de demande n'exige l'implantation des panneaux en zone agricole. Tous ces avantages seraient également rencontrés, tout en générant nettement moins de nuisances (paysagères, d'imperméabilisation des sols, ...) si les panneaux étaient installés sur des surfaces déjà imperméabilisées telles que des bâtiments (industriels, agricoles, publics, surfaces commerciales...), des parkings...

[...]

La construction des 3 cabines électriques au sein même du site nécessitera la création de nouveaux chemins empierrés d'environ 1.000 mètres sur une largeur de 3,5 mètres (leur emprise au sol est évaluée à 3.500 m² soustraits à l'activité agricole). Les 3 cabines électriques ont chacune une superficie de 18,7 m² et la

cabine de tête de 14,8 m² (soit une emprise au sol totale de 70,9 m² également soustraite de l'activité agricole). L'activité agricole se voit donc amputée de 3.570 m² !

L'implantation de panneaux photovoltaïques en zone agricole, en plus des fonctions qui lui sont habituellement dévolues (production de nourriture, de fibres et plantes pour la biomasse) exerce une pression supplémentaire sur un espace déjà restreint et fort convoité ».

Il résulte de cette motivation que la critique de la DDR porte sur la diminution de la qualité des sols et de la productivité agricole à la suite de l'implantation des panneaux photovoltaïques, et ce par rapport à la situation existante.

a) En ce qui concerne la problématique du risque de concentration du ruissellement des eaux pluviales en bas des panneaux et ses conséquences en termes de dégradation de la flore et de compactage du sol, dans le chapitre relatif à la description de la gestion des eaux du projet, la NEIE décrit notamment la gestion des eaux comme suit :

« Vu le faible diamètre des pieds d'ancrage des panneaux, les structures portantes n'imperméabiliseront pas le sol, ce qui permettra à l'eau de pluie de ruisseler et s'infiltrer de manière naturelle après avoir coulé le long des panneaux. Les panneaux ne formeront pas un obstacle à l'écoulement naturel des eaux.

Compte tenu du relief de la zone et de la nature du sol (drainage majoritairement favorable), le risque de concentration des eaux pluviales en bas des lignes de panneaux apparaît comme étant assez limité. Il y aura en outre un interstice entre chaque panneau ainsi qu'un écart de hauteur entre chaque chaîne (tables) de panneaux au sein d'une même rangée (voir coupe de profil B/B' sur les plans d'urbanisme), ce qui permettra d'avoir une surface d'infiltration des eaux assez diffuse.

[...]

Il est intéressant de préciser que par rapport à des cultures intensives, le maintien d'un couvert prairial permanent avec des espèces adéquates, permet une diminution des risques d'érosion hydrique et donc de diminuer la perte en sol. La luzerne est, par exemple, une plante vivace fourragère qui tolère l'ombre et qui aura une haute valeur nutritive pour les bovins tout en réduisant les risques d'érosion. ».

Dans l'examen des incidences du projet sur le sol et les eaux, concernant l'imperméabilisation et l'érosion des sols, la NEIE précise notamment ce qui suit :

« Les activités agricoles du projet (pâturage bovin et fourrage) n'engendreront aucun impact en matière de risque d'érosion et de compaction des sols. Au contraire, par rapport à des cultures intensives, le maintien d'un couvert prairial permanent avec des espèces adéquates, permet une diminution des risques d'érosion hydrique et donc de diminuer la perte en sol par [sic]. La luzerne est, par exemple, une plante vivace fourragère qui tolère l'ombre et qui aura une haute valeur nutritive pour les bovins tout en réduisant les risques d'érosion.

En ce qui concerne le volet photovoltaïque, l'impact des structures portantes des panneaux en termes d'imperméabilisation des sols peut être considéré comme négligeable. En effet, les structures portantes des panneaux possèdent une emprise très limitée et qui ne va pas imperméabiliser le sol de manière significative ou générer une déviation du ruissellement des eaux. L'absence de fondations bétonnées permettra à l'eau de pluie de s'infiltrer et/ou s'écouler de manière naturelle et étendue dans le sol après avoir coulé le long des panneaux ».

De telles précisions ne sont pas de nature à remettre en cause le bien-fondé de l'affirmation émise par la DDR, instance d'avis experte en matière de lutte contre l'érosion, l'inondation par ruissellement et les coulées boueuses, et que s'approprient les auteurs de l'acte attaqué, selon laquelle c'est la concentration de l'eau de pluie sur les panneaux et sa chute d'une hauteur de 2 mètres qui sont considérées comme étant à l'origine d'un compactage du sol au pied des panneaux. Lorsque des instances spécialisées ont été consultées, telle que la DDR en l'espèce, et que le débat porte sur un point technique, le contrôle du Conseil d'État ne peut être que marginal, sous peine de substituer sa propre appréciation à celles d'organes scientifiquement mieux armés que lui pour en juger.

Les éléments invoqués par la partie requérante n'établissent pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité à cet égard.

Le grief n'est pas fondé.

b) En ce qui concerne la problématique liée à la perte de biodiversité favorable à l'agriculture sous les panneaux, l'« Etude sur la cohabitation d'un champ photovoltaïque avec une activité agricole : enjeux et bénéfices » réalisée par l'ICEDD, à laquelle la DDR fait référence, décrit comme suit l'impact de la solution technologique agrovoltaïque sur les prairies :

« On peut supposer que, pour les espèces qui sont bien adaptées à l'ombre ou qui répondent à l'ombrage par une production accrue de biomasse végétative, des conditions de croissance favorables puissent être maintenues dans les systèmes agrivoltaïques et que les rendements puissent être conservés. Cela pourrait être le cas pour les cultures fourragères ou les plantes herbacées pour autant que la réduction de la luminosité ne soit pas trop importante et que les dispositifs soient adaptés (*Weselek et al. 2019*).

Pour certaines espèces de prairies tempérées, des expériences en pot avec des toiles d'ombrage ont montré que, selon la variété, des rendements constants, voire plus élevés, peuvent être obtenus dans des conditions d'ombrage modérées (*Pang et al. 2019 ; Semchenko et al. 2012*). Ces résultats ont été confirmés au cours de la première année des expériences de *Weselek et al. (2019)* en agrivoltaïque, où la réduction d'environ 1/3 du rayonnement photosynthétiquement actif a à peine affecté les rendements totaux du trèfle (*Weselek et al. 2019*).

Dans une prairie tempérée britannique abritant un parc solaire, *Armstrong, Ostel et Whitaker (2016)* ont mené une étude de la végétation sous les panneaux. Cette étude a montré une réduction du nombre d'espèces sous les panneaux, par rapport au nombre d'espèces entre les panneaux et dans les traitements de contrôle. Une réduction du nombre d'espèces de prairies est également observée par *Hassanpour Adeh, Selker, et Higgins (2018)* aux États-Unis (Oregon) pour laquelle un total de 8 espèces était observé dans la prairie contrôle et un total de 5 espèces dans la prairie sur laquelle le champ de panneaux avait été installé (relevés faits après 2 ans d'installation). Cette même étude montrait une réduction de la biomasse (en poids sec) d'un facteur 4 sous les panneaux par rapport aux valeurs observées à l'écart des rangées de panneaux (*Armstrong, Ostel, et Whitaker 2016*).

La majorité des recherches sur les systèmes agrivoltaïques portent sur la culture des espèces cultivées. Cependant, l'utilisation du bétail dans l'agrovoltaïque doit

également être étudiée. L'installation typique de panneaux, même “*ground-mounted*” est en effet généralement assez haute pour que les animaux de pâturage puissent passer en dessous (A. Andrew 2020). Actuellement, les moutons sont le principal animal d'élevage utilisé dans les systèmes car les panneaux sont trop proches les uns des autres et du sol pour permettre le pâturage de plus gros animaux (Beck et al. 2012). Cependant, les chèvres peuvent également être utilisées (R. R. Hernandez et al. 2014). Les panneaux fournissent également de l'ombre et un abri au bétail, ce qui pourrait améliorer leur qualité de vie. Des recherches supplémentaires devraient être menées pour voir quel est l'effet du pâturage dans ce type de système sur la production animale.

Un des grands avantages de ce type d'installation pour le pâturage est le fait que les champs agrivoltaïques sont clôturés pour des raisons de sécurité, et l'éleveur bénéficie de ce fait déjà d'une clôture protégeant ses troupeaux ».

Si la DDR ne cite qu'un extrait du chapitre relatif à l'impact de la solution technologique agrovoltaïque sur les prairies, la motivation de son avis ne paraît pas pour autant être entachée d'une erreur de fait. Dans le cadre de sa mission d'avis, la DDR se prononce sur la compatibilité du projet avec la zone agricole et peut se limiter, à cet égard, à prendre en compte l'impact du projet sur la seule productivité agricole du site sans avoir égard à sa rentabilité électrique, éventuellement combinée avec sa rentabilité agricole.

Sa conclusion selon laquelle les panneaux auront un effet néfaste sur la productivité agricole n'est pas contraire aux conclusions de l'étude précitée.

Lorsque des instances spécialisées ont été consultées, telle que la DDR en l'espèce, et que le débat porte sur un point technique, le contrôle du Conseil d'État ne peut être que marginal, sous peine de substituer sa propre appréciation à celles d'organes scientifiquement mieux armés que lui pour en juger.

Les éléments invoqués par la partie requérante n'établissent pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité à cet égard.

Le grief n'est pas fondé.

c) En ce qui concerne la problématique de la perte alléguée de 3.570 m² de surface agricole, le formulaire de demande de permis d'urbanisme reprend notamment les informations suivantes sur l'emprise au sol des différents éléments du projet en cause :

« Le site projeté pour ce projet totalise une surface d'environ 15,8 ha. Les panneaux seront installés sur des structures métalliques fixes (orientation Sud), avec un seul pied central. Ils seront surélevés par rapport au niveau du sol, à savoir entre 2 m et 2,54 m avec une pente d'environ 12,5°. Les structures seront ancrées dans le sol par des pieux métalliques (vis d'ancrage d'environ 2 m de profondeur) de faible diamètre. Il n'y aura donc pas de fondations bétonnées. La cabine de tête sera localisée en bordure de la rue de Baillamont, tandis que les autres cabines électriques seront installées au sein même du site projeté et seront

accessibles via un nouveau chemin empierré qui sera créé en domaine privé pour les opérations de maintenance.

Les trois cabines électriques qui abriteront les transformateurs seront du même type et consisteront en un petit bâtiment rectangulaire à toiture plate. Les dimensions de chaque cabine transformateur (L x l x h) seront les suivantes : 5,5 m x 3,4 m x 3,2 m, soit une superficie de 18,7 m². [...] A côté de ces cabines, les onduleurs seront rassemblés par 13 ou 14 sur des structures surélevées au sein d'un petit enclos.

La cabine de tête consistera en un petit bâtiment préfabriqué rectangulaire à toiture plate. Les dimensions du bâtiment (L x l x h) seront les suivantes : 5,3 m x 2,8 m x 2,5 m, soit une superficie au sol de 14,8 m². [...] ».

Des plans déposés à l'appui de la demande figurent le chemin d'accès existant, le nouveau chemin empierré et les différentes cabines.

La NEIE décrit les activités projetées notamment comme suit :

« Afin d'accéder aux trois cabines électriques et garantir leur maintenance, un chemin reliera la rue Baillamont à celles-ci. Le chemin qui relie la rue Baillamont à l'entrée du site existe déjà sur la propriété privée (voir figures ci-après). Ce chemin sera éventuellement remis en état sur certains tronçons. Un élagage permettra de garder un accès à ce chemin en cas de maintenance.

[...]

Un nouveau chemin sera tout de même créé entre l'entrée du site et les cabines. Le chemin longera la limite Ouest de la zone de projet et se divisera en 3 parties jusqu'aux cabines qui se situent en milieu de terrain (voir planche 3 en Annexe 1). Ce chemin sera constitué d'un empierrement concassé (fraction 0/56) de 30 cm sur un lit de sable de 10 cm et un géotextile, comme illustré sur la figure ci-dessous. Il ne sera donc pas imperméabilisé et respectera le relief naturel du terrain afin que les eaux de ruissellement qui ne seraient pas directement infiltrées puissent s'écouler naturellement.

L'entrée aux chemins d'accès se fera via la propriété des agriculteurs, au niveau de la rue de Baillamont, 62 ».

S'agissant de l'examen des incidences environnementales sur le sol et les eaux, elle ajoute ce qui suit :

« Ainsi, les seules surfaces totalement imperméabilisées seront les cabines électriques tandis que les chemins de maintenance seront réalisés en matériaux perméables.

Au total, les 4 cabines (3 cabines avec transformateurs et une cabine de tête [...]) possèdent une emprise au sol d'environ 71 m².

Concernant les chemins de maintenance, ceux-ci seront constitués d'un empierrement concassé (fraction 0/56) de 30 cm sur un lit de sable de 10 cm et un géotextile. Ces chemins ne sont donc pas totalement imperméabilisés et une partie des eaux pluviales de ruissellement pourra donc s'infiltrer. D'autant plus que ces chemins seront *a priori* très peu empruntés et ne devraient ainsi pas être trop compactés en phase d'exploitation. Un facteur de ruissellement de 0,5 peut donc être appliqué à ces chemins (un coefficient de 0,5 correspond à des surfaces fortement tassées). La surface totale couverte par le chemin de maintenance est d'environ 2.552 m². Pour rappel, ce chemin respectera le sens naturel de la pente afin que les eaux de ruissellement qui ne seraient pas directement infiltrées puissent s'écouler naturellement ».

Sur le grief pris de l'erreur de fait commise par la DDR lorsqu'elle évalue l'emprise au sol des nouveaux chemins empierrés à environ 1.000 mètres, il y a lieu

de relever que la superficie reprise dans la NEIE de 2.552 m², identifiée comme étant la superficie totale couverte par le chemin de maintenance, correspond aux données figurant sur les plans, relatives au nouveau chemin empierré. Compte tenu d'une largeur de chemin de 3,5 mètres, la longueur des nouveaux chemins empierrés serait donc d'environ 730 mètres en lieu et place de 1.000 mètres, soit une différence de 270 mètres ou, en termes de superficie, de 945 m².

L'importance d'une telle erreur doit être relativisée compte tenu du différentiel de superficie identifié (945 m²) au regard de la superficie totale du site concerné, soit 15,8 hectares ou 158.000 m². Dans ces circonstances, la partie requérante n'a pas intérêt au grief dénonçant cette erreur matérielle liée à la superficie exacte des chemins créés, celle-ci n'étant pas, au vu de sa minime importance, susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise.

Le grief est irrecevable.

Il résulte de ce qui précède que la partie requérante ne démontre pas que l'avis de la DDR repose sur des éléments erronés en fait ni que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en se fondant sur certains motifs de l'avis de la DDR. La motivation de l'acte attaqué, en tant qu'elle se réfère à ces motifs, n'est pas inexacte ni lacunaire.

La critique n'est pas fondée.

10. Sur la critique dirigée contre le motif de l'acte attaqué en tant qu'il repose sur le non-respect de la circulaire du 12 janvier 2022 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque, comme indiqué précédemment, le motif déterminant de l'acte attaqué est le non-respect par le projet du prescrit de l'article D.II.36 du CoDT et le fait qu'il est de nature à mettre en péril la destination première de la zone agricole.

Le motif rappelant la ligne de conduite de la circulaire précitée et le fait que le projet ne répond pas à ses objectifs est un motif qui vient en appui à ce motif déterminant, justifiant parmi d'autres motifs les raisons pour lesquelles l'autorité estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder la dérogation sollicitée. Il ne peut pas se comprendre indépendamment de ces autres motifs et ne constitue pas le « fondement légal » de l'acte attaqué. Partant, le grief selon lequel les auteurs de l'acte attaqué fondent « ultimement » leur décision de refus sur la non-conformité du projet à cette circulaire manque en fait.

Quant au grief pris de l'illégalité de la circulaire précitée étant donné son caractère réglementaire, l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose ce qui suit :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni ».

Deux critères particuliers peuvent être utilisés pour cerner la notion d'« acte réglementaire », étant celui de la normativité et celui de la généralité. Pour être soumis à l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'État, non seulement un acte réglementaire doit avoir une portée normative, c'est-à-dire être obligatoire, définir son champ d'application de manière générale et abstraite et ne pas épuiser ses effets dès sa première application, mais cette normativité doit aussi présenter une certaine intensité et être nouvelle, ce qui implique notamment que le texte ne se limite pas à faire simplement application de règles générales existantes à des situations bien déterminées. L'acte réglementaire doit également avoir une portée suffisamment générale justifiant qu'il soit soumis à l'avis de la section de législation.

En l'espèce, il est expressément précisé dans la circulaire que celle-ci « est un outil d'aide à la décision à destination des différentes autorités compétentes pour délivrer les permis d'urbanisme relatifs aux projets relevant de la filière du photovoltaïque ». La ligne de conduite adoptée est ensuite précisée. Il est enfin ajouté que « l'examen des demandes de permis sera donc réalisé au regard de ces deux ordres de considération en tenant compte des indications et recommandations qui sont énoncées ci-dessous ». Suivent ensuite des recommandations, regroupées sous un premier point intitulé « Privilégier l'installation intégrée dans le paysage et qui n'a pas d'impact sur l'occupation du sol », sous un deuxième point intitulé « Attacher une attention particulière aux projets qui ont un impact sur l'occupation du sol » et sous un troisième point intitulé « Gestion des dossiers ».

Il résulte de ce qui précède et de l'économie générale de la circulaire que celle-ci n'a pas de portée normative, c'est-à-dire n'est pas obligatoire, s'agissant d'une ligne de conduite, en manière telle qu'elle ne présente pas un caractère réglementaire.

À cet égard, dans son dernier mémoire, la partie requérante fait référence à une réponse donnée par le ministre le 2 juillet 2021, soit avant l'adoption de la circulaire, à une question parlementaire. Dans des réponses que le ministre a apportées ultérieurement à des questions écrites formulées après l'adoption de la circulaire, il a, à plusieurs reprises, rappelé que la circulaire précitée n'énonce pas de règles de droit, qu'elle peut être appliquée avec souplesse, que si elle oriente l'action des autorités administratives, elle ne supprime pas leur pouvoir d'appréciation et surtout qu'elle n'exclut pas l'agrivoltaïsme. Il précise ainsi dans une réponse donnée le 10 octobre 2022 à une question écrite du 19 septembre 2022 sur l'utilisation de terres agricoles pour la production d'énergie ce qui suit (*B.Q.R., Parl. wall., sess. 2022-2023, n° 4, question écrite n° 9 du 19 septembre 2022, p. 20*) :

« L'agrivoltaïsme n'est donc pas exclu. Il est admis à titre exceptionnel, lorsque le projet agricole est réel, qu'il n'est pas un prétexte avancé pour faciliter l'implantation d'un champ de panneaux photovoltaïques en zone agricole, et pour autant que toutes les conditions nécessaires sont réunies pour accepter le projet. Chaque dossier de demande de permis d'urbanisme doit faire l'objet d'une analyse circonstanciée, et l'autorité compétente pour délivrer le permis juge au cas par cas si le projet d'agrivoltaïsme qui lui est soumis est acceptable ou non ».

Partant, cette circulaire ne devait pas être soumise à la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat, en application de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et son auteur ne devait pas justifier de sa compétence pour modifier le cadre législatif et réglementaire applicable.

La critique n'est pas fondée.

11. Sur la critique dirigée contre le motif de l'acte attaqué selon lequel le projet met en péril la destination première de la zone agricole, ce motif doit être lu à la lumière de l'ensemble de la motivation de l'acte attaqué.

Il résulte de cette motivation que les auteurs de l'acte attaqué identifient, à cet égard, la perte générale de productivité agricole de la parcelle induite par le projet, telle que pointée par la DDR, l'écart par rapport à la ligne de conduite de la circulaire du 12 janvier 2022 relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque, le non-respect de l'article D.II.36 du CoDT et la pression générale déjà exercée sur la zone agricole par de nombreux autres projets. Ils précisent également que la déclaration de politique générale du Gouvernement wallon appelle à maintenir la superficie agricole utile et à assurer la souveraineté alimentaire de la Wallonie et évoquent la nécessité d'assurer une gestion parcimonieuse des surfaces disponibles en Région wallonne.

Les auteurs de l'acte attaqué indiquent ainsi les raisons pour lesquelles ils estiment que la destination de la zone est mise en péril par le projet.

Ces différents motifs, soit ne sont pas critiqués par la partie requérante, soit le sont mais il a déjà été démontré que ces critiques ne sont pas fondées.

Il n'est pas établi que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le projet met en péril la destination de la zone agricole.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. 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, laquelle n'est pas démontrée en l'espèce.

12. Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation de l'article 3 du règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables et de l'article 15 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

La partie requérante résume le moyen comme suit dans la requête :

« Le deuxième moyen est pris de la violation du plan *REPower EU* et, plus particulièrement du règlement 2022/2577/UE du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, du principe de motivation formelle, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs, ainsi que du devoir de minutie, en ce que (i) la partie adverse n'a pas donné la priorité au projet d'implantation de panneaux photovoltaïques lors de la mise en balance des intérêts juridiques et (ii) l'acte attaqué ne répond même pas au grief formulé par la partie requérante, dans son recours administratif, aux termes duquel elle invoque les obligations prévues audit règlement, lequel fait partie intégrante du plan *REPower EU* et succède à la directive 2018/2001, qui devaient aboutir à autoriser le projet ».

Dans les développements de son moyen, elle expose que, dans une perspective de décarbonisation des énergies, l'Union européenne a adopté, le 11 décembre 2018, la directive (UE) 2018/2001 précitée, dite RED II, laquelle établit un cadre commun pour promouvoir l'énergie issue de sources renouvelables au sein de l'Union européenne et fixe un objectif contraignant de 32 % pour la part globale d'énergie provenant de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union européenne d'ici 2030.

Elle indique qu'à la suite de l'offensive russe en Ukraine et des conséquences de celle-ci sur l'approvisionnement des Etats membres en gaz naturel et les prix de l'énergie, l'Union européenne a réagi en adoptant, le 14 décembre 2022, le plan *REPowerEU*, dont la stratégie repose sur quatre piliers : économiser de l'énergie, remplacer les énergies fossiles russes par d'autres hydrocarbures, promouvoir les énergies renouvelables et investir dans de nouvelles infrastructures. Elle relève que, pour mettre en œuvre ce plan, un ensemble d'instruments juridiques ont été adoptés par les institutions de l'Union, dont le règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables. Elle relève que ce règlement vise à accélérer les procédures d'octroi de permis relatives aux projets d'énergie renouvelable, dont les panneaux solaires. Elle expose que ce règlement est entré en vigueur le 30 décembre 2022, qu'il est d'application pour une période de dix-huit mois et qu'il a vocation à s'appliquer à toutes les procédures d'octroi de permis qui débutent au cours de sa période d'application mais aussi aux procédures d'octroi de permis en cours qui n'ont pas abouti à une décision finale avant la date d'entrée en vigueur. Elle indique que, par son article 3, il instaure une présomption réfragable du caractère d'intérêt public supérieur de l'activité de production d'énergie renouvelable, hormis pour les projets dont les incidences négatives sur l'environnement sont telles qu'elles ne peuvent être atténuées ou compensées. Elle en déduit que les États membres doivent veiller à ce que, dans le cadre de la procédure de planification et d'autorisation, la priorité soit accordée à la construction et à l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et au développement connexe de l'infrastructure de réseau, lorsque les intérêts légitimes sont mis en balance au cas par cas, au moins pour les projets considérés comme présentant un « intérêt public supérieur ». Elle rappelle encore que le règlement est directement applicable.

Elle considère qu'il n'apparaît pas de la motivation de l'acte attaqué que ses auteurs ont considéré que le projet de champ de panneaux photovoltaïques en cause, objet de la demande du permis, était prioritaire lors de la mise en balance des intérêts juridiques. Elle soutient que, dès lors qu'un tel projet doit être qualifié d'installation de production d'énergie renouvelable au sens du règlement précité, il relève d'un intérêt public supérieur. Elle considère que, dans l'acte attaqué,

« l'ensemble des motifs invoqués à l'appui du refus ne sont, à aucun moment, appréciés ou mis en balance par rapport à l'intérêt public supérieur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, que constitue la réalisation du présent projet de production d'énergie renouvelable ». Elle affirme que, si le règlement ne contraint pas l'autorité à renoncer à son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, il l'oblige à procéder à un exercice de mise en balance des intérêts en cause. Elle fait grief à l'autorité de ne pas avoir tenu compte, dans sa motivation, de l'intérêt public supérieur attaché au projet et soutient que, ce faisant, l'acte attaqué viole l'article 3 du règlement précité ou, à tout le moins, repose sur une motivation lacunaire.

B. Dernier mémoire

Elle estime qu'il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles telles que suggérées par l'auditeur rapporteur puisque l'interprétation correcte de l'article 3, § 2, du règlement précité s'impose avec une telle évidence en raison de son contexte et de sa finalité qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.

Elle considère qu'il n'y a pas de doute raisonnable quant au fait que le paragraphe 2 de l'article 3 du règlement a une portée autonome et plus large que celle du paragraphe 1^{er}, à savoir une obligation de priorité au regard d'autres intérêts que les intérêts environnementaux. A l'appui, elle se prévaut des considérants 13 et 14 du règlement précité, qu'elle reproduit, de la directive 2023/2413, dite RED III, qui ne reprend que le § 1^{er} du règlement, des objectifs différents de ces deux actes – le règlement visant à « mettre en place des mesures fortes pour une période temporaire en réaction à un besoin urgent » et la directive visant « à s'appliquer sur une longue durée » – confirmés par les considérants 2 et 4 du règlement, ainsi que de la transposition allemande de ce texte en ce sens et de la logique.

Quant à l'interprétation du terme « prioritaire », elle considère qu'il n'y a pas de doute raisonnable sur le caractère « absolu » de la priorité à réserver aux projets d'énergie renouvelable au vu du vocabulaire employé dans la disposition et de l'objectif du règlement tel qu'il ressort de ses considérants 1 et 2. Elle en déduit une obligation matérielle – et pas seulement formelle – de motivation imposant aux Etats membres de faire passer les projets concernés avant toute autre considération. Elle ajoute que cette question n'est pas pertinente pour la solution du litige dès lors que, quelle que soit l'interprétation retenue de ce terme « prioritaire », absolue ou de principe, la critique est fondée vu la quasi-absence de toute motivation sur ce point dans l'acte attaqué.

Elle estime avoir démontré à suffisance que le projet n'impacte pas de manière négative la destination de la zone agricole ou la biodiversité et relève qu'à défaut pour l'autorité d'avoir estimé que le projet était de nature à impacter négativement d'autres intérêts juridiques que celui lié à la production d'énergie renouvelable, elle n'a pas reconnu le caractère prioritaire du projet, quelle que soit l'interprétation retenue de ce terme. Elle soutient que l'autorité a donné la priorité à l'intérêt de l'approvisionnement alimentaire de la population.

À titre subsidiaire, si un doute raisonnable devait exister quant à l'interprétation de l'article 3, § 2, du règlement et que les questions sont pertinentes à la solution du litige, elle précise la deuxième question préjudicielle par l'ajout d'une troisième. Elle estime que la seconde question relative à l'interprétation du terme « prioritaire » propose deux alternatives de lecture dont la seconde est sujette à interprétation en rapport avec la portée de la motivation spécifique permettant à l'autorité de s'écarter d'une priorité de principe. Elle propose une question sur la valeur précise à accorder à une telle priorité si elle n'est pas absolue, sur la nature des circonstances et des motifs susceptibles d'être admis pour faire exception à cette priorité de principe.

Se référant à l'arrêt n° 263.053 du 24 avril 2025, par lequel des questions préjudicielles quasi-similaires sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne, elle confirme maintenir sa position quant à l'absence de nécessité de poser les questions en l'espèce et quant à leur reformulation. Le cas échéant, elle sollicite l'application de la procédure préjudicielle accélérée prévue à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour, vu la connexité de ces affaires.

VI.2. Examen

A. Recevabilité du moyen

1. Sur la recevabilité du moyen, l'article 15 de la directive (UE) 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, relatif aux procédures administratives, réglementations et codes, dans sa version applicable en l'espèce, dispose notamment ce qui suit :

- « 1. Les États membres veillent à ce que les règles nationales éventuelles relatives aux procédures d'autorisation, de certification et d'octroi de licences, qui s'appliquent aux installations de production et aux réseaux connexes de transport et de distribution d'électricité, de chauffage ou de refroidissement à partir de sources renouvelables, au processus de transformation de la biomasse en biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse ou autres produits énergétiques, et aux carburants liquides et gazeux renouvelables destinés au secteur

des transports, d'origine non biologique, soient proportionnées, nécessaires et conformes au principe de primauté de l'efficacité énergétique.
Les États membres prennent notamment les mesures appropriées pour veiller à ce que :

- a) les procédures administratives soient simplifiées et accélérées au niveau administratif approprié et des délais prévisibles soient fixés pour les procédures visées au premier alinéa ;
- b) les règles relatives à l'autorisation, la certification et l'octroi des licences soient objectives, transparentes et proportionnées, ne créent aucune discrimination entre les demandeurs et tiennent pleinement compte des spécificités de chaque technologie en matière d'énergie renouvelable ;
- c) les frais administratifs acquittés par les consommateurs, les aménageurs, les architectes, les entrepreneurs et les installateurs et fournisseurs d'équipements et de systèmes soient transparents et calculés en fonction des coûts ; et
- d) des procédures d'autorisation simplifiées et moins contraignantes, y compris une procédure de notification simple, soient mises en place pour les dispositifs décentralisés et pour la production et le stockage d'énergie à partir de sources renouvelables ».

La violation de dispositions d'une directive européenne ne peut être invoquée que si ces dispositions n'ont pas été correctement transposées en droit belge et si elles sont directement applicables, c'est-à-dire si elles comportent des obligations claires et précises qui ne sont subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.

En l'espèce, en plus de pas exposer, dans le développement de son moyen, en quoi l'acte attaqué viole cette disposition, la partie requérante ne démontre pas qu'elle n'est pas correctement transposée en droit belge ni qu'elle est directement applicable.

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de cette disposition.

De même, le moyen ne contient pas de développement relatif au point ii repris dans le résumé de son moyen de la requête, lequel est libellé comme suit :

« (ii) l'acte attaqué ne répond même pas au grief formulé par la partie requérante, dans son recours administratif, aux termes duquel elle invoque les obligations prévues audit règlement, lequel fait partie intégrante du plan *REPower EU* et succède à la directive 2018/2001, qui devaient aboutir à autoriser le projet ».

Ce point n'est d'ailleurs pas repris dans le résumé du moyen figurant dans le mémoire ampliatif.

La partie requérante n'identifie pas le principe ou la base légale et réglementaire violé. Ce grief est imprécis et, partant, irrecevable.

B. Fondement du moyen

1. Le règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelable « établit [quant à lui] des règles temporaires d'urgence visant à accélérer la procédure d'octroi de permis applicable à la production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables ».

L'« énergie produite à partir de sources renouvelables » visée par ce règlement est celle définie à l'article 2, alinéa 2, 1), de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite RED II, soit « une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables », dont « l'énergie solaire (solaire thermique et solaire photovoltaïque) ».

L'article 2, alinéa 2, 1), du règlement précité définit la « procédure d'octroi de permis » comme suit :

« la procédure :

- a) comprenant tous les permis administratifs pertinents délivrés pour la construction, le rééquipement et l'exploitation d'installations produisant de l'énergie à partir de sources renouvelables, notamment les pompes à chaleur, les installations de stockage d'énergie colocalisées et les actifs nécessaires à leur raccordement au réseau, y compris les permis de raccordement au réseau et les évaluations des incidences sur l'environnement, le cas échéant ; et
- b) comprenant toutes les étapes administratives depuis l'accusé de réception de la demande complète de permis par l'autorité compétente jusqu'à la notification de la décision finale sur l'issue de la procédure par l'autorité compétente ».

Ce règlement est directement applicable à toutes les procédures d'octroi de permis qui débutent au cours de sa période d'application, qui a commencé le 30 décembre 2022 et qui s'étendait (initialement) jusqu'au 30 juin 2024. À titre d'information, par le règlement (UE) 2024/223 modifiant le règlement (UE) 2022/2577 précité, l'application de certaines dispositions de ce dernier règlement, parmi lesquelles l'article 3, § 2, a été prolongée jusqu'au 30 juin 2025. D'autres dispositions n'ont pas vu leur application prolongée, notamment parce qu'elles ont été reprises dans la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, précitée, à la suite de sa modification par la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive 2015/652 du Conseil, dite RED III.

Eu égard à son champ d'application *ratione materiae* et *ratione temporis*, le règlement (UE) 2022/2577 précité s'appliquait bien à la procédure administrative qui a donné lieu à l'adoption de l'acte attaqué.

2. Dans sa version applicable en l'espèce, l'article 3 de ce règlement, intitulé « Intérêt public supérieur », prévoit ce qui suit :

« 1. La planification, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables, le raccordement de ces installations au réseau, le réseau connexe proprement dit, ainsi que les actifs de stockage, sont présumés relever de l'intérêt public supérieur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans chaque cas, aux fins de l'article 6, paragraphe 4, et de l'article 16, paragraphe 1, point c), de la directive 92/43/CEE du Conseil, de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil et de l'article 9, paragraphe 1, point a), de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil. Les États membres peuvent restreindre l'application de ces dispositions à certaines parties de leur territoire ainsi qu'à certains types de technologies ou de projets présentant certaines caractéristiques techniques, conformément aux priorités définies dans leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat.

2. Les États membres veillent, au moins pour les projets reconnus comme présentant un intérêt public supérieur, à ce que, dans le cadre du processus de planification et d'octroi des permis, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et le développement de l'infrastructure du réseau connexe soient prioritaires lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans chaque cas. En ce qui concerne la protection des espèces, la phrase précédente ne s'applique que si et dans la mesure où des mesures appropriées de conservation des espèces contribuant au maintien ou au rétablissement des populations d'espèces dans un état de conservation favorable sont prises et des ressources financières suffisantes ainsi que des espaces sont mis à disposition à cette fin ».

2.1. Le premier paragraphe de l'article 3 susvisé crée une présomption simple pour les seuls besoins de l'application de certaines dispositions du droit dérivé de l'Union européenne en matière de protection de l'environnement, à savoir les articles 6.4 et 16.1., c), de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, l'article 4.7. de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et l'article 9.1., a), de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Lors de la « mise en balance des intérêts juridiques » à laquelle doivent se livrer, au cas par cas (*in the individual case*, dans la version anglaise), les autorités nationales en vertu de ces dispositions, il est ainsi présumé que les actes visés, dont la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et leur raccordement au réseau, relèvent de l'« intérêt public supérieur » et servent l'« intérêt de la santé et de la sécurité publiques ».

Vu les dispositions des directives 92/43/CEE, 2000/60/CE et 2009/147/CE auxquelles l'article 3.1. du règlement (UE) 2022/2577 se réfère, celui-ci présume donc le respect de l'une des conditions requises pour qu'un projet puisse être autorisé même s'il menace l'intégrité d'un site Natura 2000, pour qu'une dérogation au régime de protection des espèces puisse être octroyée ou encore pour valablement s'écarter de certains objectifs environnementaux destinés à garantir le bon état des eaux de surface et souterraines ou à éviter une détérioration de l'état des eaux au niveau de l'Union européenne. Aux termes du considérant (8) de l'exposé des motifs du règlement (UE) 2022/2577, cette présomption peut être renversée « lorsqu'il est clairement établi que [les projets dans le domaine des énergies renouvelables] ont des incidences négatives majeures sur l'environnement qui ne peuvent être atténuées ou compensées ».

Le même considérant (8) précise que « les États membres peuvent envisager d'appliquer cette présomption dans leur législation nationale pertinente en matière d'aménagement du paysage ». Cela suppose qu'à défaut de disposition nationale en ce sens, l'aménagement du paysage – voire plus généralement du territoire – n'est pas concerné par cette présomption.

Il résulte de ce qui précède que l'article 3.1. du règlement (UE) 2022/2577 et la présomption qu'il instaure sont étrangers à toute autre appréciation à laquelle l'autorité compétente doit se livrer lorsqu'elle se prononce sur un projet tel que celui en cause en l'espèce, en ce compris l'appréciation de son impact paysager ou patrimonial.

2.2. Le second paragraphe de l'article 3, première phrase, du règlement (UE) 2022/2577 impose aux autorités nationales de veiller, au moins pour les projets reconnus comme présentant un intérêt public supérieur, à ce que, dans le cadre du processus de planification et d'octroi des permis, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et le développement de l'infrastructure du réseau connexe soient prioritaires lors de la mise en balance des intérêts juridiques effectuée au cas par cas.

Tant le champ d'application que la portée de l'exigence de « priorité » voulue par le règlement semblent sujets à interprétation. D'une part, son champ d'application est susceptible d'interprétations différentes selon le rapport établi entre les deux paragraphes de l'article 3 précité. D'autre part, les termes « au moins pour les projets reconnus comme présentant un intérêt public supérieur » semblent également pouvoir être appréhendés de différentes manières. Enfin, la portée précise de la « priorité » à laquelle les États membres doivent veiller pose question.

3. Ces mêmes questions d'interprétation se sont posées dans une affaire A. 241.927/XIII-10.363. Dans cette affaire, par un arrêt n° 263.053 du 24 avril 2025, accompagnées d'une demande d'application de la procédure préjudicielle accélérée telle que prévue à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour de justice, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« 1. L'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables doit-il être interprété en ce sens que les États membres doivent veiller à ce que la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et le développement de l'infrastructure du réseau connexe soient prioritaires lors de la seule mise en balance des intérêts juridiques visée au paragraphe 1^{er} de cette même disposition, soit la mise en balance des intérêts juridiques aux fins des articles 6, paragraphe 4, et 16, paragraphe 1^{er}, c), de la directive 92/43/CEE du Conseil, de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil et de l'article 9, paragraphe 1^{er}, a), de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil ou cette obligation s'applique-t-elle à toute mise en balance des intérêts juridiques à laquelle se livre l'autorité compétente en matière de délivrance des permis, y compris lorsque l'intérêt concurrent est étranger au champ d'application des trois directives précitées (en l'occurrence, la protection du paysage et du patrimoine) ?

2. Les termes “projets reconnus comme présentant un intérêt public supérieur” figurant dans la première phrase de l'article 3, paragraphe 2, du même règlement doivent-ils être interprétés comme nécessitant une reconnaissance spécifique, générale ou individuelle, du caractère d’ “intérêt public supérieur” d'un projet par les États membres ou doivent-ils être compris comme renvoyant à l'absence de renversement de la présomption établie par l'article 3, paragraphe 1^{er}, de ce même règlement, voire à l'absence d'exclusion du projet du champ d'application de cette même présomption, telle qu'elle est permise par l'article 3, paragraphe 1^{er}, *in fine* ?

3. L'obligation de veiller, au moins pour les projets reconnus comme présentant un intérêt public supérieur, à ce que, dans le cadre du processus de planification et d'octroi des permis, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et le développement de l'infrastructure du réseau connexe soient “prioritaires” lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans chaque cas, instaurée par l'article 3, paragraphe 2, précité, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle instaure une priorité absolue au profit de ces projets – sous réserve de la condition environnementale relative à la protection des espèces contenue dans ce même paragraphe – ou convient-il de la comprendre comme une priorité de principe, dont les États membres peuvent s'écarter moyennant une motivation spécifique ? » (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.053).

En conséquence, il y a lieu de surseoir à statuer dans la présente affaire dans l'attente de la réception de la réponse de la Cour de justice de l'Union européenne aux questions préjudicielles posées par l'arrêt précité.

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

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 juin 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Pierre-Olivier de Broux,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay