

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

n° 259.522 du 17 avril 2024

A. 231.744/XIII-9077

En cause : **F.S.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Hélène DE LOOZ-CORSWAREM, avocat,
 rue du Château 15
 4280 Hannut,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 septembre 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 14 juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme relatif à la pose d'une installation photovoltaïque au sol sur un bien sis rue du Bosquet 32 à Faimés.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 12 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Hélène De Looz-Corswarem, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le requérant est propriétaire de l'immeuble sis rue du Bosquet 32 à Les Waleffes. Son habitation est située à plus de 200 mètres en retrait par rapport à la voirie principale. Sa propriété comporte plusieurs parcelles.

2. Le 13 décembre 2019, il introduit une demande de permis d'urbanisme pour la pose d'une installation photovoltaïque au sol sur une partie de sa propriété. Le projet litigieux s'implante sur la parcelle cadastrée Faimes, 3^{ème} division, section B, n° 9T2, qui est située en zone agricole.

Le dossier de demande comporte les documents suivants :

- l'annexe 9 (demande de permis d'urbanisme dispensée du concours d'un architecte autre que les demandes visées aux annexes 5 à 8) ;
- la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- l'annexe 8 - assainissement des sols ;
- un dossier de repérage.

Le cadre 2 de l'annexe 9 précise ce qui suit :

« Les travaux comprendront la pose de 39 panneaux photovoltaïques sur une structure sol en aluminium. La structure sera équipée de 40 panneaux de la marque RISEN et de puissance 400Wc par module. La puissance totale installée sera donc de 15.600Wc. Ils seront posés sur une structure sol car le toit du client n'en donne pas la possibilité.

La structure tiendra au sol grâce à 16 visseS enfoncées de plus ou moins 40 cm de profondeur. Elles permettront ainsi de maintenir la structure stable. Une tranchée de 60 cm sera creusée pour permettre d'y glisser le câble qui reliera l'installation à la maison.

La production d'énergie verte servira à couvrir la consommation en électricité du bâtiment situé sur la parcelle cadastrale 9S2. Les panneaux seront posés au sol car le toit du bâtiment ne le permet pas (trop d'arbres autour du bâtiment, trop de pentes différentes sur la toiture, autant de critères qui ne permettraient pas une bonne exposition des panneaux au soleil) ».

2. Le 29 janvier 2020, la commune de Faimés délivre l'accusé de réception du dossier complet.

3. Le 6 février 2020, le service extérieur de Huy de la direction de l'Agriculture du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement (SPW-ARNE) émet un avis favorable sur le projet au motif que, si le projet se situe intégralement en zone agricole, « l'emplacement choisi ne devrait pas porter préjudice à l'activité agricole aux alentours ».

4. Le 7 avril 2020, le collège communal de Faimés délivre le permis d'urbanisme sollicité sous la condition de réaliser la charge d'urbanisme suivante :

« une bande de terrain située le long du fossé bordant la propriété sera cédée à titre gratuit à la commune de Faimés et ce, sur toute la longueur de la parcelle cadastrée Les Waleffes (3), section B, n° 7D (environ 385 mètres), afin d'établir la nouvelle limite entre le domaine public et le domaine privé à la crête du talus (à l'inflexion entre la partie plate au-dessus du fossé et le flanc du talus) ».

5. Le 27 avril 2020, le requérant introduit contre cette décision un recours administratif dans lequel il critique essentiellement la charge d'urbanisme qui lui est imposée.

6. Le 25 mai 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE) adresse aux parties concernées la première analyse du recours.

7. Le 4 juin 2020, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis favorable sur le projet, faisant notamment valoir que « l'implantation du projet lui apporte une discrétion dans le paysage » et soulignant le manque de lien et de

proportionnalité entre la demande de permis et la condition émise par l'autorité communale.

8. Le 25 juin 2020, la DJRC adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note et un projet d'arrêté proposant de refuser le permis d'urbanisme.

9. Le 14 juillet 2020, le ministre refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

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

- « Considérant que l'article D.II.36 du Code dispose notamment que :
- “ (...) § 2. Dans la zone agricole, les modules de production d'électricité ou de chaleur, qui alimentent directement toute construction 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 (...)” ;
- Considérant que l'article R.II.36-11 du Code dispose notamment que :
- “ (...) 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” ;
- Considérant que la demande est conforme à la destination de la zone agricole ;
- Considérant qu'à l'examen de la vue aérienne au format A4 constituant le “dossier permis urbanisme”, il apparaît que la voirie de desserte est la rue du Bosquet ; que le projet s'implante sur la parcelle n° 9T2 sise à droite de la parcelle 9S2 sur laquelle est implantée l'habitation du demandeur ; que les panneaux sont installés à proximité de la limite parcellaire Sud de la parcelle n° 9T2, en-deçà de la façade Sud de ladite habitation de sorte que l'on peut considérer que le projet ne s'implante pas à l'arrière des bâtiments par rapport à la rue du Bosquet, qualifiée dans le cas présent de voirie de desserte ; que le projet ne respecte donc pas les conditions visées à l'article R.II.36-11 du Code ;
- Considérant que la Commission d'avis a transmis en date du 15 juin 2020 l'avis suivant (cf. annexe 1) :
- “ Le projet vise l'installation de panneaux photovoltaïques au sol destinés à l'utilisation privée du demandeur pour couvrir ses besoins et assurer son autonomie. Le permis a été octroyé à condition qu'une bande de terrain située le long du fossé bordant la propriété soit cédée à titre gratuit à la commune de Faimas sur toute la longueur de la parcelle.
- Le conseil du demandeur explique que cette condition est contraire au CoDT.
- Des conditions ou charges d'urbanismes peuvent être imposées pour compenser un impact négatif sur la collectivité. De plus, elles doivent être proportionnées au dommage. Dans le cas présent, les panneaux sont situés sur la parcelle du demandeur et sont peu visibles du domaine public. Elle explique que le dommage est donc inexistant et estime qu'il n'y a pas de lien entre l'objet de la demande et la compensation.
- Le représentant de la Commune de Faimas explique que cette cession de terrain a pour but de faciliter l'entretien du fossé et du talus. En effet, la limite entre le domaine public et le domaine privé n'est pas rectiligne ; il s'agit ici de clarifier la situation et simplifier les interventions.
- Le demandeur ajoute que les entretiens ont toujours été réalisés sans problèmes et qu'il accepte le passage sur sa propriété. Il propose la signature d'une convention pour pérenniser cette façon de procéder et précise que les

travaux n'ont pas eu lieu. Les panneaux ont été livrés et déposés, aucune autre intervention ou fixation au sol n'a été réalisée.

Les membres de la Commission estiment que l'implantation du projet lui apporte une discrétion dans le paysage. Ils partagent l'appréciation du conseil juridique sur le manque de lien et de proportionnalité entre la condition et l'objet de la demande'' ;

Considérant que l'autorité de recours estime fondés les arguments du demandeur et de la Commission ;

Considérant cependant que les conditions permettant d'octroyer ces modules de production d'électricité en zone agricole ne sont pas rencontrées ; que dès lors, seul un refus peut être délivré ».

IV. Moyen unique, en sa première branche

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes généraux de droit, notamment ceux de bonne administration, de sécurité juridique et de légitime confiance, ainsi que du principe général de motivation adéquate, de l'absence ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante fait grief à l'autorité d'avoir refusé le permis sollicité sur la base de l'article R.II.36-11 du Code du développement territorial (CoDT) au motif qu'une installation photovoltaïque au sol doit être placée à l'arrière du bâtiment par rapport à la voirie de desserte.

Elle relève que l'acte attaqué ne précise pas quel point de la rue du Bosquet a été pris comme référence pour situer le projet par rapport à son habitation et déplore qu'aucune motivation ne figure à cet égard dans la décision de refus. Elle fait valoir qu'il est logique, objectif et conforme au CoDT de prendre comme point de référence l'accès à son habitation. Elle ajoute que l'autorité n'explique pas pourquoi elle a choisi un autre point de référence, ni sur quel point elle s'est basée, la rue du Bosquet n'étant pas rectiligne. Elle illustre ses arguments par différentes photographies et considère qu'il en ressort que le projet litigieux se situe à l'arrière de son habitation par rapport à la rue du Bosquet.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse expose que la propriété du requérant est située entre la rue des Bada et la rue du Bosquet à Faimés, et que l'accès à son habitation se fait par une desserte qui relie les deux rues précitées.

Elle rappelle la motivation de l'acte attaqué et ce que prévoient les articles D.II.36, § 2, et R.II.36-11 du CoDT.

Elle souligne que le critère de la visibilité au départ du domaine public – adopté par l'ancienne législation – a été remplacé par le positionnement de l'infrastructure évalué au départ de la voirie de desserte du bâtiment à l'arrière duquel l'installation doit être positionnée.

Elle précise qu'en l'espèce, la configuration particulière des lieux a amené l'autorité à examiner le positionnement du projet par rapport au bâtiment du requérant et à considérer que le projet n'était pas situé à l'arrière de cet immeuble.

Elle considère que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que l'auteur de l'acte attaqué a pu estimer que la rue du Bosquet était la voirie de desserte par rapport à laquelle l'article R.II.36-11 du CoDT devait être examiné et que le projet ne s'implantait pas à l'arrière des bâtiments. Elle renvoie à cet égard à la photo qui figure en page 9 de la requête en annulation.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante fait valoir que, compte tenu de la situation particulière des lieux, la voirie de desserte n'est pas la rue du Bosquet mais la rue longeant la façade avant de son habitation qui, située entre la rue des Bada et la rue du Bosquet, donne accès à son habitation.

Sur la base des photographies qu'elle reproduit, elle considère qu'il est manifeste que la zone du projet photovoltaïque se situe à l'arrière de son habitation et que « même à considérer que la voirie de desserte serait la rue du Bosquet, *quod non*, une analyse objective de la situation sur place permet de se convaincre que [son projet] se situe bien à l'arrière de son habitation par rapport à la rue du Bosquet ».

IV.2. Examen

1. L'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT dispose comme suit :

« 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 ».

L'article R.II.36-11, alinéa 3, du même code est libellé de la manière suivante :

« 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 ».

2. Comme déjà relevé, l'acte attaqué comporte le motif suivant :

« Considérant qu'à l'examen de la vue aérienne au format A4 constituant le "dossier permis urbanisme", il apparaît que la voirie de desserte est la rue du Bosquet, que le projet s'implante sur la parcelle n° 9T2 sise à droite de la parcelle 9S2 sur laquelle est implantée l'habitation du demandeur, que les panneaux sont installés à proximité de la limite parcellaire Sud de la parcelle 9T2, en-deçà de la façade Sud de ladite habitation de telle sorte que l'on peut considérer que le projet ne s'implante pas à l'arrière des bâtiments par rapport à la rue du Bosquet, qualifiée dans le cas présent de voirie de desserte, que le projet ne respecte donc pas les conditions visées à l'article R.II.36-11 du Code ».

L'autorité indique encore que « les conditions permettant d'octroyer ces modules de production d'électricité en zone agricole ne sont pas rencontrées » et que « dès lors, seul un refus peut être délivré ».

3. Il ressort de la situation des lieux que la propriété du requérant se situe entre la rue des Bada et la rue du Bosquet à Faimés, et que l'accès à son habitation se fait via une desserte qui relie ces deux rues, ce que la partie adverse reconnaît dans son mémoire en réponse.

Il ressort également de la configuration des lieux que, par rapport à la voirie de desserte qui donne accès à l'immeuble du requérant, les panneaux photovoltaïques se situent bien à l'arrière de son habitation.

De plus, l'autorité n'expose pas dans l'acte attaqué quel point de la rue du Bosquet a été pris comme référence pour situer le projet par rapport à l'habitation du requérant.

4. Dans ces conditions, et eu égard au contexte particulier de la configuration des lieux, la motivation de l'acte attaqué n'est ni suffisante ni inadéquate.

5. En conclusion, la première branche du moyen unique est fondée.

La seconde branche du moyen, si elle était fondée, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 14 juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer à la partie requérante un permis d'urbanisme relatif à la pose d'une installation photovoltaïque au sol sur un bien sis rue du Bosquet 32 à Faimés.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay