

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.291 du 23 décembre 2025

A. 242.149/XIII-10.400

En cause :

1. **l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DE L'ÉNERGIE D'ORIGINE RENOUVELABLE ET ALTERNATIVE (EDORA),**
 2. **la société anonyme ETHER ENERGY,**
 3. **la société anonyme SKYSUN,**
 4. **la société à responsabilité limitée ELECTRAVENT,**
- ayant toutes 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 Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 juin 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la circulaire relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque adoptée, le 14 mars 2024, par le ministre de l'Aménagement du territoire et publiée au *Moniteur belge* du 16 avril 2024.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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 adverse a sollicité la poursuite de la procédure et les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2025.

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

M^e Charles Poncelet, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

III. Faits

1. Le 12 janvier 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte une circulaire relative aux permis d'urbanisme pour le photovoltaïque. Celle-ci est publiée au *Moniteur belge* du 1^{er} mars 2022.

2. Le 14 mars 2024, il adopte une nouvelle circulaire ayant le même objet. Celle-ci est publiée au *Moniteur belge* du 16 avril 2024. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité du recours quant à son objet

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes considèrent que l'acte attaqué comporte des dispositions réglementaires.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient qu'une circulaire ne peut faire l'objet d'un recours en annulation que si les trois critères cumulatifs suivants sont réunis :

- elle doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur ;
- elle doit rendre ces nouvelles règles obligatoires et être rédigée à cet effet en termes impératifs ;
- son auteur doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte et de le sanctionner, le cas échéant.

Elle considère qu'en l'espèce, la circulaire ne contient aucune règle nouvelle et a un but exclusivement informatif, visant la manière dont peuvent être mises en œuvre des dispositions existantes, à savoir notamment les articles R.IV.1-1, rubrique A, 2, R.IV.35-1 et D.IV.54, alinéa 2, du Code du développement territorial (CoDT). Elle affirme que son auteur ne dispose pas du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte ni de le sanctionner, le cas échéant. Elle soutient encore que les différents chapitres de la circulaire considérés dans leur contexte sont libellés en tant que recommandations. Selon elle, des termes plus impératifs sont peut-être présents mais sont liés aux prescriptions du CoDT dont la circulaire fait simplement le rappel.

Elle ajoute que la circulaire explique la manière dont ces dispositions peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'une demande de permis afin que l'autorité puisse statuer en parfaite connaissance de cause. Elle soutient que ce que les parties requérantes prétendent être des conditions liées à l'obtention d'une dérogation, par exemple, sont des recommandations qui ne sont assorties d'aucune sanction et que si, autre illustration, la notion de qualité agronomique du sol médiocre n'est pas définie, cela laisse tout pouvoir d'appréciation à l'autorité amenée à statuer sur la demande de permis. Elle affirme que, très concrètement, la circulaire ne pourrait pas être utilisée pour refuser ou octroyer nécessairement un permis dans les cas qu'elle évoque, lesquels ne sont que des recommandations, outre que l'on ne pourrait pas invoquer la violation de la circulaire pour obtenir l'annulation d'une décision administrative.

Elle conclut qu'aucun des trois critères n'est rempli de sorte que la circulaire est dépourvue de toute valeur réglementaire, ce qui a pour conséquence que le recours en annulation doit être déclaré irrecevable.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que les circulaires à caractère réglementaire sont susceptibles de recours. Elles exposent qu'en vue de vérifier si une circulaire est effectivement susceptible de recours, le Conseil d'État établit son caractère contraignant en procédant à un examen des termes utilisés, de l'intention de son auteur quant à son application et des moyens d'action dont celui-ci dispose à cette fin.

Elles en déduisent qu'une analyse du moyen unique qu'elles soulèvent est nécessaire.

Elles affirment que, dès lors qu'il est établi, selon les termes de leur moyen, que l'acte attaqué est une circulaire réglementaire, celui-ci modifie l'ordonnancement juridique et est susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Elles en déduisent que le recours est recevable.

D. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes soutiennent que les prescriptions suivantes de l'acte attaqué ajoutent une règle au cadre normatif existant :

- « Excepté pour les projets pilotes qui ne mettent pas en péril la fonction agricole de ces parcelles et qui ont pour objectif de démontrer la compatibilité avec le modèle agricole wallon, ne pas utiliser de parcelles agricoles en cours d'exploitation » ;
- « Rechercher prioritairement des sites dégradés et/ou non utilisés à titre temporaire et pour autant que la réhabilitation ne soit pas compromise, profiter des surfaces disponibles des friches industrielles » ;
- « Utiliser des sites où il est démontré que la qualité agronomique du sol est médiocre » ;
- « En zone agricole, ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan, les projets implantés sur des biens déjà artificialisés ou impropres à la fonction agricole, tels que des parkings, des décharges, ou encore des terres où il est démontré que la qualité agronomique du sol est médiocre, pour autant que cela n'ait pas d'impact significatif sur le coût du foncier agricole ».

Selon elles, le libellé de certaines dispositions de la circulaire révèle l'intention de son auteur de lui donner une portée obligatoire.

À leur estime, quand bien même ce ne serait pas le cas – *quod non* –, elles soutiennent que c'est la manière dont la circulaire est appliquée qui révèle son caractère obligatoire. Elles produisent à cet égard plusieurs décisions adoptées au

premier échelon de la procédure administrative ou sur recours dont elles déduisent que les autorités se considèrent comme liées par ces prescriptions.

IV.2. Examen

1. Une circulaire ministérielle n'est pas destinée à modifier les règles de droit et ne revêt dès lors pas, en principe, le caractère réglementaire qui pourrait justifier son annulation par le Conseil d'État. Il en est ainsi lorsqu'elle se borne à énoncer de simples règles de conduite, des renseignements ou des explications concernant, notamment, la législation ou la réglementation existante, voire lorsqu'elle propose une interprétation non contraignante de celles-ci. Cependant, ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives. De tels actes sont susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État.

Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois conditions cumulatives doivent donc être remplies, à savoir contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, rendre ces nouvelles règles obligatoires et rédiger celles-ci, à cet effet, en termes impératifs, et son auteur doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire du texte et, le cas échéant, de le sanctionner.

2. En l'espèce, le préambule de la circulaire attaquée se lit comme suit :

« Objectifs d'aménagement du territoire et d'environnement

La présente circulaire 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.

Le projet de schéma de développement du territoire (SDT) adopté par le Gouvernement wallon le 30 mars 2023 entend réduire progressivement l'artificialisation nette des terres en vue de tendre vers zéro km²/an à l'horizon 2050. En adoptant sa Déclaration de Politique Régionale (DPR) 2019-2024, le Gouvernement s'est, pour sa part, engagé à réduire la consommation des terres artificialisées en la plafonnant d'ici 2025.

La ligne de conduite est donc de privilégier l'installation intégrée dans le paysage et qui n'a pas d'impact sur l'occupation du sol.

Par ailleurs, l'agriculture constitue un des socles forts de la société wallonne. Rappelons le caractère fondamental de la préservation des terres agricoles et de leur usage à des fins nourricières consacrés par la Déclaration de politique régionale. À ce titre, il est crucial que ce secteur puisse être pérennisé en tenant compte des problèmes qu'il rencontre. Or, la ressource "sol", facteur de production, est limitée,

et fait l'objet de convoitises croissantes pour des usages souvent concurrents. Toute soustraction de terres agricoles à leur fonction est de nature à accentuer leur faible disponibilité et d'amener une pression sur les terres avoisinantes. Le foncier agricole étant en proie à des pressions multiples, la problématique de l'accès au foncier se pose donc avec acuité.

Le développement de la filière photovoltaïque ne peut dès lors s'envisager que pour autant que les projets n'accroissent pas cette pression.

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 ».

3. Il découle du préambule qui précède que l'auteur de l'acte attaqué a pour objectif de fournir un « outil d'aide à la décision » et entend exposer une « ligne de conduite » qui comporte des « indications » et des « recommandations » pour permettre aux autorités compétentes de procéder à l'examen des demandes de permis.

4. Les indications et recommandations dont il est fait état dans le préambule sont réparties en deux volets.

Le premier est intitulé « A. Privilégier l'installation intégrée dans le paysage et qui n'a pas d'impact sur l'occupation du sol ». Le second est intitulé « B. Attacher une attention particulière aux projets qui ont un impact sur l'occupation du sol ». Sous ce second volet, sont développés plusieurs objectifs, à savoir :

1. Économiser l'espace, prohiber la concurrence d'usage des sols,
2. Être faisable et rentable,
3. Minimiser les impacts sur la faune et la flore,
4. Minimiser les impacts sur le paysage,
5. Associer les populations riveraines.

Enfin, la circulaire comporte un point intitulé « Gestion des dossiers », lequel est divisé en sept chapitres :

- A. Permis unique ou permis d'urbanisme, autorité compétente,
- B. Complétude du dossier, notice d'évaluation des incidences et étude d'incidences,
- C. Compatibilité des projets photovoltaïques avec le plan de secteur,
- D. Consultations,
- E. Autres réglementations,
- F. Charges,
- G. Durée et remise en état des lieux.

Partant, l'économie générale de l'acte attaqué ne permet pas davantage de déceler une volonté, dans le chef de son auteur, de lui conférer une portée obligatoire.

5.1 Les parties requérantes identifient notamment des règles obligatoires nouvelles sous l’objectif intitulé « Économiser l’espace, prohiber la concurrence d’usage des sols ».

Cet objectif est rédigé en ces termes :

- « Pour soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources, le projet de schéma de développement du territoire (SDT) adopté par le Gouvernement wallon le 30 mars 2023 établit le principe de mise en œuvre suivant :
- “réduire progressivement l’artificialisation nette des terres en vue de tendre vers zéro km²/an à l’horizon 2050”.

La déclaration de politique régionale (DPR) 2019-2024 demande de :

- réduire la consommation des terres artificialisées en la plafonnant d’ici 2025.

Économiser l’espace est un objectif prioritaire. À ce titre :

- la terre agricole, entendue comme terrain utilisé pour l’agriculture quelle que soit son affectation au plan de secteur, doit remplir sa vocation première qui est d’être nourricière. Il est toutefois important d’encourager l’expérimentation et les investissements innovants : des projets-pilotes comportant un champ photovoltaïque au sol, développés en lien avec le monde de la recherche et l’innovation, peuvent s’implanter sur cette terre agricole, à condition que la nouvelle fonction énergétique s’exerce d’une façon qui soit compatible avec la fonction agricole, et que les projets-pilote aient pour objectif de démontrer la compatibilité avec le modèle agricole wallon. Pour la notion de “modèle agricole wallon”, il convient de se baser sur l’article D.1^{er} du Code wallon de l’Agriculture ;
- en zone d’activité économique, les installations photovoltaïques ont leur place pour autant qu’elles ne mettent pas en péril la destination première de la zone dans laquelle elles s’implantent ;
- les friches industrielles doivent prioritairement être ramenées vers l’activité économique, ou, le cas échéant, être dotées d’autres fonctionnalités, avant d’en venir, eu égard par exemple à la nature du sol et à l’ampleur de la pollution constatée, à une affectation photovoltaïque définitive ; néanmoins, en attendant leur réhabilitation, les friches industrielles peuvent accueillir, à titre temporaire et pour autant que cette affectation ne compromette pas la réhabilitation future, des champs photovoltaïques ;

Économiser l’espace dans une optique de lutte contre l’artificialisation	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Rechercher prioritairement des sites dégradés et/ou non utilisés À titre temporaire et pour autant que la réhabilitation ne soit pas compromise, profiter des surfaces disponibles des friches industrielles ❖ Utiliser des sites où il est démontré que la qualité agronomique du sol est médiocre ❖ Favoriser le développement d’activités complémentaires (regroupement avec d’autres énergies renouvelables, comme l’éolien) ou le regroupement avec des infrastructures existantes
Assurer l’utilisation durable des sols pour l’agriculture	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Excepté pour les projets pilotes qui ne mettent pas en péril la fonction agricole de ces parcelles et qui ont pour objectif de démontrer la compatibilité avec le modèle agricole wallon, ne pas utiliser de parcelles agricoles en cours d’exploitation ❖ Ne pas contribuer au renchérissement du foncier

5.2 La lecture de ce passage ne fait pas apparaître l'édiction de nouvelles règles que l'auteur de la circulaire entend rendre obligatoires.

S'agissant d'économiser l'espace dans une optique de lutte contre l'artificialisation, les trois recommandations se déclinent sous forme d'actions positives visant à mettre en œuvre cet objectif mais ne s'imposent pas de manière absolue aux destinataires de la circulaire. Ainsi, le libellé de ces lignes de conduite (« rechercher prioritairement », « profiter », « favoriser », ...) fait notamment apparaître que le ministre de l'Aménagement du territoire conçoit l'acte attaqué comme un outil d'aide à la décision à destination des différentes autorités amenées à statuer sur les demandes de permis d'urbanisme relatives aux projets relevant de la filière du photovoltaïque, afin de les aider à orienter de manière cohérente leur pouvoir discrétionnaire.

S'agissant de l'objectif d'assurer l'utilisation durable des sols pour l'agriculture, il importe de relever que même si la circulaire ne favorise pas, de manière générale, le développement de projets photovoltaïques sur des parcelles agricoles en cours d'exploitation, elle ne l'interdit pas pour autant et estime même « important d'encourager l'expérimentation et les investissements innovants » développés en lien avec le monde de la recherche et l'innovation, dans le respect de la fonction agricole. Quant à la recommandation de « ne pas contribuer au renchérissement du foncier », celle-ci encadre le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente mais ne le restreint pas non plus de manière substantielle.

En toute hypothèse, compte tenu du pouvoir discrétionnaire appartenant à l'autorité saisie d'une demande de permis d'urbanisme relative à un projet photovoltaïque, une telle autorité peut s'écarter des lignes de conduite évoquées ci-avant moyennant une motivation adéquate et est même tenue de le faire si les circonstances particulières de la demande de permis le commandent.

5.3 Partant, les recommandations édictées sous l'objectif intitulé « Économiser l'espace, prohiber la concurrence d'usage des sols » de l'acte attaqué ne peuvent être interprétées comme constituant l'édiction de nouvelles règles obligatoires.

6.1 Les parties requérantes soutiennent encore que la circulaire attaquée ajoute une règle au cadre normatif lorsqu'elle précise ce qui suit dans son volet « Gestion des dossiers », sous le point C. « Compatibilité des projets photovoltaïques

avec le plan des secteur », s'agissant de la condition visée à l'article D.IV.13, 2°, du CoDT :

« En zone agricole, ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan, les projets implantés sur des biens déjà artificialisés ou impropres à la fonction agricole, tels que des parkings, des décharges, ou encore des terres où il est démontré que la qualité agronomique du sol est médiocre, pour autant que cela n'ait pas d'impact significatif sur le coût du foncier agricole ».

6.2 L'article D.IV.13, 2°, du CoDT dispose notamment comme il suit :

« Un permis [...] peut être octroyé en dérogation au plan de secteur [...] si les dérogations :

[...]

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur [...] dans le reste de son champ d'application ».

Il y a lieu de relever que la précision critiquée par les parties requérantes n'est pas formulée de manière exclusive. En particulier, elle ne s'oppose pas à ce qu'en zone agricole, d'autres projets que ceux qu'elle vise soient, eux aussi, considérés comme ne compromettant pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur au sens de l'article D.IV.13, 2°, du code.

C'est en ce sens que la circulaire indique, dès l'entame du C. « Compatibilité des projets photovoltaïques avec le plan des secteur », qu'en « cas d'incompatibilité avec le plan de secteur, pour autant que les circonstances le justifient et que les conditions d'application soient remplies, une dérogation au plan de secteur pourrait bien être octroyée ».

6.3 Partant, la ligne de conduite édictée sous ce point ne peut être interprétée comme constituant l'édiction d'une nouvelle règle obligatoire.

7. En conclusion, l'acte attaqué est une circulaire ministérielle qui se présente comme un outil d'aide à la décision à destination des différentes autorités compétentes pour délivrer les permis d'urbanisme relatifs aux projets relevant du secteur photovoltaïque. Au-delà de la description du droit positif que cette circulaire contient, les différentes recommandations qu'elle comporte s'interprètent comme une manière d'orienter de manière cohérente l'action des autorités sans altérer leur pouvoir d'appréciation ni ajouter de nouvelles règles obligatoires.

Partant, n'étant pas destinée à modifier les règles de droit et ne revêtant aucun caractère réglementaire, l'acte attaqué ne modifie pas l'ordonnancement

juridique et ne constitue pas, dès lors, un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Il s'ensuit que le présent recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence d'un quart chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge des parties requérantes, à concurrence d'un quart chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 décembre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay