

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

n° 248.575 du 13 octobre 2020

A. 228.154/XIII-8660

En cause : **la ville d'Andenne**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Francis HAUMONT et
 Fabrice EVRARD, avocats,
 chemin du Stocquoy 1
 1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
 avenue de Tervueren 34/27
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 8 mai 2020, la ville d'Andenne demande la suspension du permis d'urbanisme octroyé le 13 mars 2019 par le ministre de la Région wallonne, chargé de l'Aménagement du territoire, à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) La Maconnelle, pour la construction de 10 maisons sur un bien sis à Andenne, rue de Gaurre, cadastré 5^{ème} division, section A, n° 18a.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 17 mai 2019, la ville d'Andenne demande l'annulation de la même décision.

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

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 11 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 septembre 2020 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Gentsy George, *loco* M^{es} Francis Haumont et Fabrice Evrard, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 30 mai 2017, la SPRL La Maconnelle introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville d'Andenne pour la construction de dix maisons avec modification de voirie communale sur un bien sis à Andenne, rue de Gaurre, cadastré 5^{ème} division, section A, n° 18a.

Sont annexés à la demande de permis les documents suivants :

- les attestations de l'architecte (annexes 21 et 22);
- le rapport urbanistique;
- le reportage photographique;
- des pièces et un devis concernant le raccordement à l'électricité du projet;
- le formulaire de déclaration PEB initiale;
- la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;
- l'étude de faisabilité technique, environnementale et économique;
- le devis de la société anonyme (SA) Nonet pour l'égouttage public projeté;
- les plans de la demande de permis d'urbanisme;
- les plans pour la demande de modification de voirie.

Le projet se situe dans le périmètre du site à réaménager dit «la Rochette», sur le territoire de l'ancienne commune de Thon-Samson.

Le bien est sis en zone d'habitat et en zone forestière au plan de secteur de Namur, approuvé par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986, qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité. Il se trouve aussi dans le périmètre d'application du règlement général sur les bâtisses en site rural «Condroz», approuvé par arrêté ministériel du 27 novembre 2006.

4. Le 6 juin 2017, le collège communal de la ville accuse réception du dossier de demande et fixe la procédure administrative à suivre.

5. Le 13 juin 2017, la zone de secours NAGE transmet un rapport favorable conditionnel de prévention incendie.

Le 13 juin 2017, la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) Association intercommunale d'étude et d'exploitation d'électricité et de gaz (A.I.E.G.) émet un avis favorable sur le raccordement du projet au réseau d'électricité.

6. Du 14 juin au 14 juillet 2017, une enquête publique est organisée. Deux réclamations, dont une réclamation collective, sont déposées.

7. le 15 juin 2017, la SCRL société wallonne des eaux (S.W.E.) précise que l'alimentation en eau des dix habitations nécessitera le déplacement de la conduite sur toute la longueur de la parcelle.

8. Le 21 juin 2017, le directeur technique de la ville d'Andenne adresse une note au collège communal concernant l'aménagement de la voirie (avec égouttage). Le 23 juin 2017, le collège communal décide de ne pas prévoir les travaux visés dans cette note.

9. Le 26 juin 2017, l'ASBL La maison des plus beaux villages de wallonie émet un avis défavorable.

Le 7 juillet 2017, l'intercommunale namuroise de services publics (INASEP) donne un avis favorable conditionnel sur les rejets d'eaux du projet.

Le 17 juillet 2017, le service de l'archéologie de la direction extérieure de Mons du SPW donne un avis précisant que le projet se situe à proximité d'une zone archéologique.

10. Le 17 juillet 2017, le conseil communal de la ville refuse d'approuver la demande d'ouverture d'une nouvelle voirie communale, prévue par le projet litigieux.

Le 4 septembre 2017, la SPRL La Maconnelle introduit un recours administratif contre cette décision.

11. Le 29 août 2017, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme.

Le 8 septembre 2017, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Le 2 octobre 2017, la SPRL La Maconnelle introduit un recours administratif contre ce refus.

12. Le 26 octobre 2017, la direction de l'urbanisme et de l'architecture du SPW (DGO4) adresse une note au ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings proposant d'approuver la demande de modification et de création de voirie communale.

Le 31 octobre 2017, le ministre approuve la demande de modification et de création de voirie communale. Cette décision est notifiée à la ville d'Andenne, à la SPRL La Maconnelle et au fonctionnaire délégué par des courriers du 31 octobre 2017.

13. Le 8 novembre 2017, la commission d'avis sur les recours (CAR), après avoir procédé à une audition, émet un avis favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme.

Le 3 août 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux du SPW adresse au ministre une proposition d'arrêté ministériel refusant la demande de permis d'urbanisme.

À une date inconnue, une note d'observations, établie par un auteur inconnu, propose d'accorder le permis d'urbanisme, sous conditions.

Le 13 mars 2019, le ministre compétent accorde, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Urgence

14. À titre liminaire, malgré l'intitulé du titre II de la demande de suspension □ «Exposé relatif à l'urgence et à l'extrême urgence» □ , il ne fait aucun doute que la demande, qui indique notamment que «le référé ordinaire est en mesure de prévenir utilement le dommage craint», consiste bien en une demande de suspension ordinaire, et non en une demande en suspension mue selon la procédure d'extrême urgence.

IV.1. Thèse de la partie requérante

15. Quant aux inconvénients graves causés par la mise en œuvre du permis d'urbanisme attaqué et que la demande de suspension tend à prévenir, la requérante insiste d'abord sur le fait que le projet contesté se situe sur le territoire de l'ancienne commune de Thon-Samson, considérée aujourd'hui comme l'un des plus beaux villages de Wallonie, principalement en raison de son patrimoine bâti unique.

16. D'une part, elle fait valoir une atteinte à l'harmonie du bâti local, en ce que non seulement le projet contient plusieurs dérogations au règlement général sur les bâtisses en site rural (R.G.B.S.R.), devenu guide régional d'urbanisme (G.R.U.), telles qu'identifiées dans l'acte attaqué, mais que, comme cela ressort du premier moyen, il déroge en outre à l'article 419, d), du guide susvisé, en prévoyant des baies à dominante horizontale sur chacune des habitations alors que la disposition impose une dominante verticale des baies. Elle observe que cette dérogation n'a pas été ni identifiée, ni justifiée dans l'acte, et qu'on ne peut dès lors vérifier si la décision a bien été précédée d'un examen minutieux des circonstances de l'espèce.

Quand bien même il s'agit en l'occurrence d'un règlement régional, elle s'autorise d'un arrêt du Conseil d'État qui a jugé qu'«une commune se préoccupe légitimement de l'harmonie du bâti local qui passe [...] par le respect d'un règlement communal spécialement adopté à cette fin; que l'atteinte à cette harmonie par une construction autorisée par un permis dérogatoire dont la validité est sérieusement mise en doute constitue pour le pouvoir public local un inconvénient d'une gravité qui justifie une mesure de suspension afin de préserver à cet égard les effets d'une éventuelle annulation».

17. D'autre part, elle expose que compte tenu du mauvais état, de l'étroitesse et de l'équipement insuffisant de la voirie d'accès au site, l'acte attaqué impose la réalisation de travaux de voirie et d'égouttage mais que cependant, les plans y relatifs présentent de nombreuses lacunes, telles l'incomplétude de l'étude

technique, celle du dossier concernant l'état de la voirie, les limites exactes du domaine public et l'équipement en matière d'égouttage, et l'absence d'informations quant à l'égouttage existant censé accueillir le raccordement de l'égouttage projeté. Elle considère que la réponse y apportée par l'acte attaqué ne permet pas de s'assurer que les travaux autorisés répondent aux règles de l'art ni qu'ils sont techniquement réalisables. Partant, elle craint un risque d'inondations en cas d'exécution de l'acte attaqué, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'égouttage en projet, son raccordement à l'égouttage existant et la capacité de celui-ci à supporter le rejet supplémentaire d'eaux usées.

Elle conclut que «l'inconvénient grave, voire irréparable, [qu'elle subirait] en cas d'exécution de l'acte attaqué est manifestement établi» et qu'il est, par ailleurs, personnel, précis et non hypothétique.

18. Quant à l'urgence justifiant le recours à la procédure en référé, elle expose que, par un courrier du 17 avril 2020, la société bénéficiaire du permis a annoncé sa volonté d'«entamer les travaux nécessaires pour l'entame du chantier», que la nature des travaux à réaliser induit une certaine rapidité dans leur exécution et que le préjudice sera donc réalisé dès le commencement des travaux de voirie, soit certainement avant l'issue de la procédure au fond qui en est au stade de l'élaboration du rapport de l'auditorat.

IV.2. Examen

19. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, il risquerait de se trouver «dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles» (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une

urgence purement hypothétique. Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que les conséquences dommageables de telles illégalités éventuelles doivent être suspendues.

20. Une commune ne peut se limiter à invoquer une illégalité emportant une atteinte éventuelle à la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, telle qu'arrêtée par un règlement régional, pour justifier l'urgence. Il lui appartient de démontrer *in concreto* l'existence d'inconvénients d'une gravité telle qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

En l'espèce, quant au fait que certaines baies des habitations en projet seraient à dominante horizontale en contrariété avec les prescriptions du R.G.B.S.R., sans que cela ait fait l'objet d'une dérogation régulière, la requérante reste en défaut d'établir concrètement et dans quelle mesure la dominance horizontale de certaines baies, ainsi projetée, s'ajoutât-elle à d'autres dérogations admises par l'acte attaqué, serait de nature à faire naître une atteinte suffisamment grave à ses intérêts personnels, qui établirait l'urgence à statuer.

21. À propos du risque d'inondations invoqué résultant des problèmes d'égouttage allégués, la requérante est recevable à l'invoquer, au vu de ses responsabilités en matière d'égouttage et ses prérogatives pour la sauvegarde de l'ordre public matériel. Il lui appartient cependant de démontrer *in concreto* l'existence d'inconvénients qui en résultent, d'une gravité suffisante justifiant de suspendre l'exécution de l'acte attaqué, sans attendre l'issue de la procédure au fond.

22. À cet égard, la requérante s'appuie essentiellement sur la note de la DGO4 et sur celle de son directeur technique.

Dans la note précitée du 26 octobre 2017, la DGO4 s'inquiète que la réalisation de l'égouttage projetée n'aboutisse à aucun égouttage existant dans une voirie en aval, faisant notamment valoir que, contrairement aux travaux envisagés, «le raccordement sur l'égouttage existant disponible sur une partie de la rue de Mosseroux nécessiterait l'ajout de mètres courants supplémentaires», que «de surcroît, la pose d'un égouttage de diamètre 400 impose en toute logique technique qu'il puisse disposer d'un raccord présentant au moins un diamètre similaire», ce qui n'est pas démontré par le projet, et que «l'alternative à l'égout public, non existant, [consistant] en le placement de fosses septiques est un leurre, dès lors que l'évacuation des eaux usées en provenance de celles-ci créera des nuisances». Par ailleurs, dans la note précitée du 21 juin 2017, le directeur technique de la partie

requérante formule certaines critiques quant au caractère imprécis des actes et travaux à réaliser pour assurer l'égouttage projeté.

23. L'acte attaqué est notamment motivé come il suit :

« Considérant que les considérations soulevées par les services de la DGO4 en ce qui concerne l'état de la voirie actuelle ne sont pas pertinentes; qu'en effet, le dossier de demande de permis précise qu'une nouvelle voirie sera réalisée après pose d'un nouvel égout; que le projet permettra ainsi d'améliorer la situation existante en assurant aux riverains l'accessibilité à une voirie communale équipée;

Considérant qu'en définitive, le projet permettra d'améliorer la mobilité de la zone et la sécurité des riverains; que la réfection de la voirie à cet endroit du territoire sera prise en charge par le seul demandeur de permis, ce qui représente un avantage considérable eu égard à l'état actuel de la voirie; que la réalisation des deux zones de croisement permettra d'assurer la fluidité du trafic et la conservation des accotements; que la réalisation d'un trottoir favorisera les déplacements piétons et la sécurité des usagers;

Considérant que la demande se rapporte à un bien situé dans le périmètre du Plan d'Assainissement par Sous-bassin Hydrographique en zone d'assainissement collectif;

Considérant que le projet prévoit l'implantation d'un réseau pour chaque habitation; que ce réseau sera composé d'une fosse septique by-passable et d'un dégraisseur; que ces aménagements permettront d'épurer les eaux usées avant de les rejeter dans le nouvel égout qui sera réalisé par le demandeur de permis; que le projet s'inscrit en conformité avec les dispositions du Code de l'Eau pour les parcelles situées en zone d'assainissement collectif;

Considérant que contrairement à ce qui est avancé par la DGO4, la lecture de l'article 277, § 5, du Code de l'Eau précise que ce n'est qu'en l'absence d'égouts que les eaux usées en sortie de la fosse septique sont évacuées par des eaux de surface; qu'en situation projetée, les eaux usées seront évacuées dans l'égouttage qui sera réalisé par le demandeur de permis; qu'il est vrai que le réseau d'égouttage de la zone n'est actuellement pas relié à une station d'épuration collective; qu'il ressort du PASH qu'un projet de station d'épuration collective doit se développer; que cette station d'épuration est inexistante en l'espèce; qu'il n'en demeure pas moins que la création d'un égout sur la rue de Gaurre s'impose; qu'il s'agit d'une charge qui ne devra plus être prise par la collectivité par la suite; que l'implantation des fosses septiques by-passable équipées d'un dégraisseur permettra de limiter les nuisances sur l'environnement;

Considérant qu'en situation actuelle, les habitations de la rue de Gaurre ne sont pas raccordées à l'égouttage public; que le projet prévoit la réalisation d'un égouttage qui sera raccordé à l'égouttage existant situé rue de Mosseroux; que le réseau d'égouttage de 400 mm sera posé par le demandeur de permis; que ce nouvel égout permettra de desservir la voirie rue de Gaurre et d'améliorer la situation existante; qu'il n'existe aucun élément dans le dossier administratif permettant d'établir l'insuffisance du réseau d'égouttage envisagé; que le devis de l'entreprise NONET a été réalisé sur [la] base de la situation sur les lieux; que les travaux devront être réalisés dans les règles de l'art ».

Sur cette base, l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué prévoit la charge d'urbanisme suivante :

« Conformément aux dispositions de l'article 128 du CWATUP, sont considérées comme charges d'urbanisme les travaux de voiries et d'égouttage tels que mentionnés *supra*, ainsi que les travaux de déplacement de la conduite d'eau sur toute la longueur de la parcelle (cf. avis SWDE annexe 3) et d'électricité (cf. offre AIEG n°11295 du 01/04/2017 - voir annexe 2) du bien concerné par la présente autorisation.
Les garanties financières nécessaires à l'exécution des travaux de voiries seront fournies au Collège communal.
Le demandeur procédera à la réalisation de la voirie et de l'égouttage conformément aux plans annexés à la présente délibération. L'exécution de ces travaux sera préalable à toute construction.
Le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ».

24. Il ne ressort pas des notes de la DGO4 et du directeur technique une impossibilité technique de mener à bien le projet d'égouttage prévu par la charge d'urbanisme litigieuse, sachant que cet ouvrage devra être réalisé dans le respect des règles applicables en matière d'égouttage et, comme le rappelle l'auteur de l'acte attaqué, dans les règles de l'art.

La requérante n'apporte pas d'éléments concrets et étayés susceptibles de remettre en cause l'appréciation émise par la partie adverse selon laquelle l'implantation prévue des fosses septiques by-passable équipées d'un dégraisseur, dans l'attente de la réalisation d'une station d'épuration collective, permettra de limiter les nuisances sur l'environnement. Il n'est pas soutenu que ce dispositif serait contraire aux dispositions du Code de l'Eau pour les parcelles situées en zone d'assainissement collectif. Pour le surplus, l'acte attaqué relève que «la parcelle n'est pas concernée par un aléa d'inondation ni par un axe de ruissellement; qu'elle ne comprend aucune nappe phréatique ni point de captage». La gravité de l'inconvénient allégué et, partant, l'urgence y relative sont hypothétiques.

En conséquence, la requérante n'établit pas que les constructions en projet impliqueront des conséquences graves affectant directement la commune ou l'intérêt public, en termes de risque d'inondations.

25. Il résulte de ce qui précède que, dans les circonstances de l'espèce, l'existence d'une situation d'urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation n'est pas établie.

En conséquence, l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 13 octobre 2020 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux