

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.921 du 3 juin 2022

A. 227.768/XIII-8609

En cause : **la société anonyme BDLH**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 1^{er} avril 2019, la société anonyme (SA) BDLH demande l'annulation de la décision prise le 14 février 2019 par le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, qui refuse, sur recours, de lui délivrer un permis d'environnement visant à forer et exploiter un puits pour une prise d'eau souterraine dans un établissement situé rue des Bois à Clavier.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mars 2022.

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

M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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 23 juillet 2018, la SA BDLH introduit une demande de permis d'environnement pour forer un puits en vue d'exploiter une prise d'eau souterraine non potabilisable dans un établissement, situé rue des Bois à Clavier, en zone d'habitat à caractère rural. Le puits de pompage est destiné à l'alimentation en eau, à usage strictement sanitaire, d'un ensemble de 15 maisons et 23 appartements, et ce, à titre subsidiaire, en cas d'épuisement des récoltes d'eau de pluie dans des citernes prévues à cet effet.

L'installation projetée est classée comme suit dans la nomenclature annexée à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées :

- n° 41.00.03.02, classe 2 : installation pour la prise d'eau souterraine non potabilisable et non destinée à la consommation humaine d'une capacité de prise d'eau supérieure à 10 m³/jour ou 3.000 m³/an et inférieure ou égale à 10.000.000 m³/an;
- n° 42.12.02, classe 2 : forage et équipement de puits destiné à une future prise d'eau souterraine (hormis les forages inhérents à des situations d'urgence ou accidentelles).

Le 10 août 2018, le fonctionnaire technique déclare le dossier recevable et complet.

4. Une enquête publique est organisée du 27 août et 10 septembre 2018. Elle donne lieu à un courrier de réclamation.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 6 septembre 2018, avis défavorable de la compagnie intercommunale des eaux de la source de Les Avins (CIESAC);
- le 6 septembre 2018, avis favorable de la direction des infrastructures;
- le 7 septembre 2018, avis défavorable de la direction des eaux souterraines;
- le 10 septembre 2018, avis défavorable de la DGO3;
- le 17 septembre 2018, avis favorable du collège communal de Clavier.

5. Le 17 octobre 2018, le fonctionnaire technique décide de proroger de 30 jours le délai de transmission du rapport de synthèse.

Le 13 novembre 2018, il adresse au collège communal un rapport de synthèse défavorable et lui propose de refuser le permis.

Le 3 décembre 2018, le collège communal octroie le permis d'environnement sollicité.

6. Le 12 décembre 2018, le fonctionnaire technique introduit un recours contre la décision d'octroi du 3 décembre 2018.

Le 10 janvier 2019, le conseil de la requérante adresse un courrier à l'autorité chargée d'instruire le recours, lui demandant de confirmer la décision attaquée et d'accorder l'autorisation sollicitée, tout en apportant des précisions par rapport aux observations formulées par le fonctionnaire technique.

Le 21 janvier 2019, la direction des eaux souterraines confirme son avis défavorable sur le projet.

Le 31 janvier 2019, le fonctionnaire technique notifie son rapport de synthèse qui conclut au refus de la demande.

7. Le 14 février 2019, le ministre de l'Environnement déclare le recours recevable mais infirme la décision du collège communal et refuse le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué qui contient notamment les motifs suivants :

« Vu le rapport de synthèse du fonctionnaire technique compétent sur recours transmis au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions; que ce rapport conclut au refus du permis sollicité en se fondant sur les motifs développés ci-après;

“[...]”

Considérant que le projet consiste à réaliser un forage de 120 mètres de profondeur pour alimenter en eau sanitaire, en complément des eaux de toiture, des appartements et des maisons unifamiliales; que les débits maximums demandés sont de 2 m³ par heure, 10 m³ par jour et 3.650 m³ par an;

Considérant que le demandeur estime le volume nécessaire pour les besoins en eau sanitaire pour les 169 habitants à 10,14 m³ par jour et 3.701 m³ par an; que le projet immobilier prévoit le placement de 10 citernes pour la récolte des eaux de pluie; que le volume de ces citernes couvre un total de 200 m³; que le puits serait sollicité uniquement dans le cas où les citernes seraient vides; que le volume annuel à fournir par le puits est de ce fait estimé à 1.450 m³ (inférieur au débit demandé);

Considérant que dans son courrier du 15 septembre 2016, la Compagnie Intercommunale des Eaux de la Source Les Avins - groupe Clavier (CIESAC) a signalé qu'il s'agit de la transformation du Château-ferme de Bois en 23 logements et de 3 nouveaux ensembles de 5 maisons; que lors de la réfection de la rue Bois, la CIESAC a anticipé les modalités de raccordement de ces bâtiments; que sollicitée lors de l'instruction du dossier en 1^{ère} instance, elle a marqué son désaccord (en date du 06 septembre 2018) sur le projet qui empêchera la bonne et complète concrétisation des travaux entrepris anticipativement;

Considérant que sollicitée en recours, la Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement - Département de l'Environnement et de l'Eau - Direction des Eaux souterraines a remis un avis DÉFAVORABLE en date du 21 janvier 2019; que cette instance reprend dans ses conclusions :

□[...] Le demandeur justifie son souhait de réaliser un forage par les arguments suivants :

- faible coût de l'installation (13.250 euros amortis en 3 ans),
- disponibilité sur le site d'une ressource inépuisable,
- prix élevé pour la communauté de la mise en place, du maintien et de l'entretien de l'infrastructure de production et de distribution d'eau.

Ce qui l'amène à conclure que la réalisation d'un forage est la solution présentant le plus de sens d'un point de vue économique et environnemental pour l'approvisionnement en eau sanitaire des habitations.

Ces bâtiments étant raccordés au réseau de distribution publique, le forage d'un puits pour servir d'appoint en cas de sécheresse (citernes d'eau de pluie vides) n'est pas indispensable.

Dès lors, en vertu des principes du droit de l'environnement, et en particulier le principe d'action préventive, selon lequel il convient de prévenir un dommage plutôt que d'avoir à le réparer, le projet n'apparaît pas opportun au vu des solutions alternatives existantes.

En effet, d'une part, les ressources en eau souterraine ne sont pas inépuisables et, d'autre part, toute réalisation de forage comporte des risques d'impact sur l'environnement. Bien que la réalisation des forages pour prises d'eau soit encadrée par des conditions sectorielles qui réduisent les risques de malfaçon et de pollution, cela n'empêche que tout forage reste une opération délicate qui crée un accès direct à la nappe. Pendant l'opération de forage, les risques de pollution ne sont pas négligeables de par la présence des engins de chantiers, de l'utilisation de substances polluantes (hydrocarbures, huiles, lubrifiants, ...) et du fait que la tête de puits n'est pas encore aménagée. C'est d'ailleurs pour cette raison que cette opération est en classe 2 au permis d'environnement. D'autres risques de pollution existent également durant l'exploitation de la prise d'eau, lors des opérations de maintenance, de changement de pompe, ...ou simplement du fait d'actes de malveillance. Enfin, et c'est peut-être là que le risque est le plus élevé, en cas d'abandon du forage, il n'y a plus personne pour l'entretenir ni pour se préoccuper de ce qui se fait aux alentours de celui-ci.

Bien que l'analyse de l'aspect économique du projet n'est pas du ressort de la DESO, il est à noter que le demandeur n'a pas fourni une analyse comparative des coûts des différentes solutions possibles. Le faible coût de l'installation (forage, pompe et petit matériel) argumenté par le requérant ne comprend pas les coûts ultérieurs d'exploitation de la prise d'eau (électricité pour le pompage, maintenance et entretien de la pompe, remplacement de la pompe au cours du temps, taxe sur les rejets d'eaux usées domestiques), sans compter d'autres événements qui pourraient survenir et provoquer des coûts supplémentaires (colmatage du puits, encrassage de la pompe, fuites dans le réseau privé).

Quant au troisième argument avancé par le requérant, il est rappelé que le réseau de distribution publique permet à tous les citoyens d'avoir un accès à l'eau potable à un prix raisonné. La mise en place et la maintenance du réseau de distribution publique a en effet un coût important qui est intégré dans le coût véritable à la distribution (CVD) de l'eau distribuée. La multiplication des puits privés se substituant à l'eau de distribution entraîne automatiquement une augmentation du CVD qui est dès lors reportée sur l'ensemble des citoyens raccordés à la distribution publique';

Considérant que le fonctionnaire technique fait siennes de ces conclusions; que le permis d'environnement ne peut dès lors être accordé'';

Considérant, sur [la] base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui a été transmis, que l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs résultant du rapport de synthèse rédigé par le fonctionnaire technique compétent sur recours ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. Requête en annulation

8. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles D.2, D.167bis, D.169, D.182, § 3, D.254 et D.256 du Code de l'eau, des articles R.144 à R.146 et R.277, § 4, du même Code, partie réglementaire, de l'article 46, § 4, 3°, de l'arrêté du Gouvernement du 4 juillet 2002

relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, du principe général de droit de bonne administration, du devoir de minutie, des motifs inexacts et contradictoires, du défaut de motivation, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de la rupture de la ligne de conduite de l'auteur de l'acte et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En substance, elle observe que la motivation de l'acte attaqué se fonde exclusivement sur les conclusions de l'avis défavorable du 21 janvier 2019 de la DGARNE et présente six griefs à l'encontre des arguments de celle-ci.

9. En un premier grief, elle conteste que le projet ne soit pas opportun au vu des solutions alternatives, tel le raccord au réseau de distribution publique. Elle considère que cela empêche l'usage des eaux de pluie à des fins sanitaires, ce qui est contraire à l'idée d'une exploitation parcimonieuse des ressources défendue par la DGARNE et le fonctionnaire technique.

Elle fait valoir qu'il n'a pas été tenu compte du caractère subsidiaire du pompage de l'eau souterraine en projet par rapport aux eaux de pluie ni de son très faible impact en termes de m³, et qu'en obligeant systématiquement les usagers à se brancher sur le réseau de distribution d'eau potabilisable pour leurs eaux sanitaires, la partie adverse va à l'encontre des principes du Code de l'eau qui, d'une part, distingue les définitions des eaux potabilisables et non potabilisables et, d'autre part, estime nécessaire une séparation complète entre l'eau sanitaire et l'eau destinée à la consommation humaine. Elle souligne qu'en l'espèce, contrairement aux faits ayant conduit à l'arrêt n° 241.200 du 3 avril 2018, son projet implique bien une séparation complète entre l'eau de distribution et l'eau sanitaire et que le motif de refus de l'acte est ainsi inadéquat puisqu'il l'oblige à utiliser la distribution publique d'eau potable pour l'entretien du jardin et l'eau sanitaire.

10. En un deuxième grief, elle critique le motif affirmant que les ressources en eaux souterraines ne sont pas inépuisables. Elle estime que, sur ce point, l'acte administratif ne répond pas adéquatement à la motivation du permis octroyé en première instance selon laquelle la demande de forage ne concerne pas une demande d'eau potable et le cycle de l'eau n'indique pas qu'il y a un risque d'épuisement des ressources souterraines. Elle fait grief au motif du refus précité d'être contraire à un « examen raisonnable du cycle de l'eau », fondé sur un principe simplissime, à savoir qu'une fois l'eau pompée dans le sol, elle n'est pas épuisée pour toujours mais, après évaporation, est récoltée dans les citernes d'eau de pluie ou retourne progressivement dans le sous-sol.

11. En un troisième grief, elle reproche à la partie adverse d'affirmer que « toute réalisation de forage comporte des risques d'impact sur l'environnement » et, ce disant, de ne pas répondre à la motivation de la décision de première instance.

Elle estime que la position de la DGARNE ne peut être suivie dès lors qu'elle admet elle-même que les conditions sectorielles sont prévues et que, si des conditions particulières doivent être imposées, elles peuvent l'être dans le permis même si, en l'occurrence, aucune nécessité d'imposer des conditions particulières n'est invoquée. Elle observe que la DGARNE se borne à évoquer « un risque général propre à toute opération de forage et non pas à l'opération de forage particulière en l'espèce » et qu'à la suivre, ceci valant pour n'importe quelle demande de permis d'environnement, toute la législation n'aurait alors plus aucun intérêt.

Elle rappelle que le ministre autorise de manière régulière des prises d'eau sur la base du Code de l'eau et que rien ne démontre qu'il y a un quelconque risque de pollution à réaliser ce type d'installation. Elle affirme que les dispositions du Code de l'eau peuvent s'appliquer sauf si une situation spécifique en matière de pollution ou ayant trait au projet devait être soulevée, *quod non* en l'espèce, au vu du cahier spécial des charges joint à sa demande et non critiqué par l'auteur de l'acte attaqué ni dans les avis sur lesquels il se fonde.

Quant à l'argument de l'instance d'avis selon lequel les forages faits par les particuliers sont moins encadrés, qu'ils ne disposent pas des services d'un bureau d'études spécialisé et qu'il n'existe pas d'agrément des foreurs en Wallonie, elle réplique que l'article 167bis de la partie décrétable du Code de l'eau prévoit l'obligation d'un agrément pour « les personnes effectuant un forage ou un équipement de puits destiné à une future prise d'eau souterraine », que si ce motif devait être considéré comme pertinent, tout permis de prise d'eau souterraine devrait être refusé pour ce seul motif, alors que, dès le moment où les conditions sectorielles, les sanctions pénales et la police administrative sont susceptibles d'être mises en œuvre, il n'y a pas de risque spécifique pour la réalisation d'un forage par un particulier.

12. En un quatrième grief, à propos de l'aspect économique invoqué par le fonctionnaire technique, elle observe que celui-ci le reprend dans la motivation de l'acte attaqué alors qu'il concède, à l'instar de la commune, que cela n'est pas de son ressort. Elle ajoute qu'en tout état de cause, le faible coût de l'installation, amortie en trois ans, n'engendre pas des coûts excessifs lors de son fonctionnement, que ces coûts sont même dérisoires, inférieurs au faible coût de l'installation et très largement couverts par l'économie réalisée en ne puisant pas dans l'eau de

distribution, et qu'il est inexact de considérer qu'il puisse y avoir des fuites dans le réseau privé puisque celui-ci est strictement indépendant.

13. En un cinquième grief, elle conteste la pertinence du motif aux termes duquel « le réseau de distribution publique permet à tous les citoyens d'avoir accès à l'eau potable à un prix raisonné [et] le coût-vérité de l'eau risqu[e] dès lors d'être augmenté ». Elle fait valoir que l'eau recueillie est non potabilisable et n'est pas destinée à la distribution, que la seule compétence d'appréciation du fonctionnaire technique n'a trait qu'à l'environnement et non aux bénéfices des sociétés de distribution, que le coût-vérité de l'eau n'est pas influencé par la délivrance du permis d'environnement sollicité et qu'en effet, si les finances des sociétés de distribution peuvent se trouver légèrement impactées par ce type de projet, l'article D.256 du Code de l'eau prévoit l'instauration d'une taxe lors de l'octroi d'autorisation pour les prises d'eau souterraines hors distribution publique.

14. Elle formule enfin des « remarques générales relatives à l'ensemble de l'argumentation et ayant trait à l'argument sur la rupture de la ligne de conduite de l'administration ».

Pièces à l'appui, elle rappelle que le ministre a réformé un refus de permis décidé par la commune de Comblain-au-Pont en se ralliant intégralement à la position et aux motifs développés par la DGO4. Elle fait valoir que la situation pour la commune de Comblain est identique à la présente affaire, si ce n'est qu'en l'espèce, l'eau pompée n'est pas destinée à un usage agricole mais à un usage sanitaire ou d'arrosage, que le pompage ici en projet est subsidiaire, destiné à un usage limité durant l'été, tandis que pour Comblain, il s'agit uniquement d'une utilisation pendant l'hiver, que, dans les deux cas, les habitations sont raccordées au réseau de distribution publique d'eau potable et que les conditions sectorielles peuvent être appliquées. Elle en déduit une « violation de la ligne de conduite de l'administration et des dispositions visées au moyen ».

IV.1.2. Mémoire en réplique

15. En réplique, sur le premier argument, elle conteste que son projet devait faire l'objet d'une demande de permis unique dès lors qu'il n'y a pas de lien d'interdépendance suffisant entre le projet de prise d'eau litigieux et le permis d'urbanisme sollicité.

Elle précise que sa critique porte sur le fait que la partie adverse fait valoir l'existence d'une solution alternative à la prise d'eau, consistant à passer par le réseau de distribution d'eau pour un usage non potabilisable et à l'obliger à payer

de l'eau potable, et donc son assainissement, pour un usage limité à du sanitaire ou du jardinage, et que c'est précisément la raison pour laquelle il est également référé au régime d'assainissement qui n'est pas nécessaire en ce qui concerne l'eau non potabilisable prise directement sur place.

16. Sur le deuxième argument, elle précise que ce n'est pas la méconnaissance du principe de prévention qu'elle reproche à la partie adverse mais le fait de retenir ce principe comme motif alors qu'il est inadéquat, notamment en ce qu'une prise d'eau souterraine ne saurait comporter de risque pour l'épuisabilité des ressources de manière générale. Elle dépose la preuve que sur le terrain, un piézomètre a pu être posé via une déclaration environnementale de classe 3 admise le 17 décembre 2018 par la commune de Clavier.

17. Sur le troisième argument, elle considère qu'à partir du moment où les conditions sectorielles ou particulières existent, il importe alors, en cas de refus du permis, de préciser les raisons pour lesquelles elles sont insuffisantes à la protection de l'environnement. En ce qu'un courrier de la CIESAC fait état de la solution alternative qui consiste en un raccordement à son propre réseau, elle réplique que l'existence d'une telle solution n'est nullement, en soi, démonstrative d'un danger pour l'environnement. Elle estime par ailleurs que rien ne permet de justifier une différence de traitement selon que la prise d'eau est destinée à un usage agricole ou à des fins sanitaires. Elle rappelle qu'un forage de 120 mètres de profondeur a été réalisé pour effectuer le piézomètre de Bois et Borsu, que les risques allégués sont d'ailleurs nuls puisque le forage est déjà réalisé, et que le piézomètre lui a précisément permis d'analyser la nappe phréatique préalablement à la demande, contrairement à ce qui a été soutenu par la DGO3.

18. Sur les quatrième et cinquième arguments, elle fait le constat qu'en réalité, l'aspect économique du projet et l'impact éventuel sur le coût-vérité sont les seuls véritables motifs de l'acte attaqué.

IV.1.3. Dernier mémoire

19. Dans son dernier mémoire, elle estime que la recevabilité du premier argument est liée à l'intérêt qu'elle peut en retirer, étant entendu qu'une possibilité de raccordement au réseau public n'implique pas qu'elle ne subit pas de dommage, dès lors que la prise d'eau en projet a un coût inférieur au raccordement avec le réseau de distribution et « participe du projet et du système voulu par elle » dans le cadre de sa « démarche écologique », et que ce n'est pas parce qu'une solution alternative existe qu'elle n'avait pas le choix d'en exploiter une autre.

En substance, elle insiste sur le fait que, si tout forage comporte un risque, il en va de même d'un raccordement à l'eau de distribution, que s'il faut retenir le risque théorique d'un forage pour l'environnement, il faut alors interdire tous forages quels qu'ils soient, que c'est pervertir le principe d'action préventive que de considérer qu'un forage comporte de toute façon un risque et, partant, de l'interdire, et qu'il n'y a en effet pas lieu de confondre ce principe avec le principe de précaution, non applicable en l'espèce dès lors qu'en l'occurrence, les risques éventuels sont parfaitement connus.

20. Sur le deuxième argument, elle considère qu'il y a lieu d'examiner *in concreto*, pour chaque demande, si, d'un point de vue environnemental, une nappe phréatique est susceptible d'être impactée par la réalisation d'un forage, et qu'en l'espèce, rien n'indique que la nappe phréatique pourrait être impactée en fonction des niveaux pompés ou de sa possibilité de contenance, ni qu'à l'endroit concerné, il y a déjà trop de forages ou que les besoins en eau y sont disproportionnés. Elle fait grief à la partie adverse d'omettre d'examiner concrètement cette question au motif qu'il y a une solution alternative et, partant, de ne pas valablement remettre en cause l'appréciation de la commune qui a conclu à l'absence d'impact du projet sur la nappe phréatique, alors que les quantités d'eau destinées à être pompées sont infimes par rapport à la capacité de celle-ci.

21. Sur le quatrième argument, elle considère que l'aspect économique du projet est bien un motif déterminant de l'acte attaqué, dès lors qu'il doit être mis en lien avec l'idée de la solution alternative de raccordement à la distribution publique d'eau et la problématique du coût-vérité. Elle interprète la décision litigieuse comme affirmant que « vous devez vous raccorder au réseau public de distribution d'eau car il faut amortir les coûts de celui-ci dès que l'on peut s'y raccorder ». À ce propos, sur le cinquième argument, elle admet que si moins d'eau est prélevée sur le réseau public, la maintenance présente cependant le même coût. Elle indique que le fait que la contribution au maintien du réseau n'existe qu'à partir d'un certain plafond qu'elle n'atteint pas ne change rien au système mis en place par le législateur wallon, par l'article D.256 du Code de l'eau, et qu'utiliser l'argument du coût-vérité à la distribution (CVD) pour refuser le permis est inadéquat.

22. Enfin, sur la rupture de la ligne de conduite de l'administration, elle n'aperçoit pas en quoi la notion de concurrence présente dans le cadre d'une exploitation agricole puisse constituer « une ligne de démarcation entre les agriculteurs d'une part et la demande du type de celle introduite par la requérante d'autre part », alors qu'un tel motif n'est pas lié à une problématique environnementale.

IV.2. Examen

23. L'article D.169 du Code de l'eau, alors applicable, dispose comme suit :

« Peuvent être soumis à permis d'environnement ou à déclaration suivant les règles prévues par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement :

- 1° les prises d'eau souterraine et les prises d'eau potabilisable;
- 2° les prises d'eau, lorsqu'elles sont situées dans une zone d'eau potabilisable;
- 3° les recharges et essais de recharges artificielles des eaux souterraines;
- 4° les transferts volontaires d'eau souterraine entre bassins;
- 5° toutes installations et activités qui peuvent avoir une incidence négative importante mise en évidence par la description des effets de l'activité humaine sur l'état des eaux visée à l'article 17.

Le permis d'environnement portant sur une prise d'eau détermine les droits et obligations du titulaire, et notamment le volume annuel qui peut être prélevé. Il fixe éventuellement les limites piézométriques, ainsi que les limites et le régime du débit de prélèvement. Il vise également les modalités de contrôle du volume d'eau captée.

Le Gouvernement assure une exploitation rationnelle durable des eaux et leur répartition équitable entre les différents titulaires d'un permis d'environnement portant sur une prise d'eau ».

Dans la nomenclature, l'installation pour la prise d'eau souterraine non potabilisable et non destinée à la consommation humaine d'une capacité de prise d'eau supérieure à 10 m³/jour ou 3.000 m³/an et inférieure ou égale à 10.000.000 m³/an est un établissement de classe 2 soumis à permis d'environnement (n° 41.00.03.02), à l'instar des forage et équipement de puits destinés à une future prise d'eau souterraine (hormis les forages inhérents à des situations d'urgence ou accidentelles), repris sous la rubrique n° 45.12.02.

À titre purement informatif, il y a lieu de relever que, postérieurement à l'acte attaqué, l'article 5 du décret du 2 mai 2019 relatif à la protection de la ressource en eau a complété l'article D.169 du Code de l'eau par un nouvel alinéa rédigé comme suit :

« Le Gouvernement prend les mesures nécessaires pour limiter ou interdire une prise d'eau qui porte atteinte à la viabilité du réseau public de distribution ou à la qualité de l'eau fournie par un distributeur ».

24. Dans sa version applicable au litige, l'article D.169 du Code de l'eau énonce donc deux règles : d'une part, les prises d'eau souterraine peuvent être soumises à permis d'environnement ou à déclaration suivant les règles prévues par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement; d'autre part, le Gouvernement assure une exploitation rationnelle et durable des eaux.

La première règle implique que l'autorité appelée à se prononcer sur la demande de permis d'environnement est chargée d'assurer, en vertu de l'article 2 du décret du 11 mars 1999 précité, la prévention et la réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer et ce, en vue non seulement de contribuer à la préservation de l'eau mais aussi de contribuer à la gestion rationnelle de l'eau. La seconde charge le Gouvernement d'une mission plus large relative à une exploitation à la fois rationnelle et durable des eaux, ce qui inclut la protection des eaux souterraines contre la surexploitation.

Il s'ensuit que l'autorité chargée de se prononcer sur une demande de permis d'environnement relatif à une prise d'eau souterraine doit se préoccuper non seulement de préserver la qualité de l'eau contre des dangers de pollution mais aussi d'assurer une exploitation rationnelle et durable des eaux conformément à l'article D.1 du Code de l'eau.

25. La référence faite au réseau public de distribution d'eau peut entrer dans une telle politique de gestion rationnelle et durable de l'eau souterraine sans que l'on puisse conclure de ce seul fait à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

L'auteur de l'acte attaqué pouvait donc en l'espèce se référer à la possibilité de se raccorder au réseau de l'opérateur public qui a également pour mission de protéger les ressources aquifères. En d'autres termes, il était habilité, dans l'appréciation de l'opportunité d'accorder ou non le permis d'environnement pour une prise d'eau souterraine, à avoir égard au fait que le demandeur a ou non la possibilité, pour ses besoins spécifiques, de se raccorder sans difficulté et à un coût raisonnable au réseau public de distribution d'eau, et à relever, à cet égard, que la CIESAC a précisément anticipé des travaux de mise en capacité de ses installations pour la transformation projetée du Château-ferme de Bois, travaux anticipatifs dont le projet est de nature à empêcher la bonne et complète concrétisation.

Il en résulte que le premier grief n'est pas fondé, à l'instar des deuxième et troisième griefs, critiquant des arguments venant à l'appui de l'importance que la partie adverse attribue, quant à l'opportunité du projet, au fait que le demandeur a ou non la possibilité de se raccorder à un coût raisonnable au réseau public de distribution d'eau.

26. Il est vrai que l'avis de la DGARNE évoque un risque de pollution général commun à toute opération de forage et non pas propre à l'opération de

forage particulière en l'espèce. Ce risque général justifie que l'opération soit soumise à permis d'environnement mais pas que la demande de prise d'eau souterraine soit rejetée, ce que l'avis de cette instance admet au demeurant.

Si le motif critiqué ne suffit pas à justifier la décision de refus attaquée, il est cependant complété en l'espèce par des considérations relatives au raccordement au réseau de la distribution publique des logements et habitations futurs, sans que la demande critique en l'espèce le débit et le coût de l'alimentation via ce réseau public. Cette appréciation, conjuguant impact environnemental, accessibilité au réseau de distribution, maintenance de l'installation en cas d'abandon du forage et considérations d'ordre économique, est pertinente et n'est affectée d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

27. L'article D.167bis du Code de l'eau auquel la requérante fait référence, inséré par l'article 87 du décret du 27 octobre 2011, dispose comme il suit :

« Les personnes effectuant un forage ou un équipement de puits destiné à une future prise d'eau souterraine, à l'installation de sondes géothermiques, à la reconnaissance géologique, à la prospection, à l'implantation de piézomètres, à l'exclusion de l'aménagement de la tête de puits disposent d'un agrément.

Le Gouvernement organise l'agrément des personnes amenées à effectuer un forage ou à équiper un puits destiné à une future prise d'eau souterraine, à l'installation de sondes géothermiques, à la reconnaissance géologique, à la prospection, à l'implantation de piézomètres, à l'exclusion de l'aménagement de la tête de puits. Il détermine les conditions, les critères et les procédures de délivrance de l'agrément. Il arrête les règles d'octroi, de suspension et de retrait de l'agrément ainsi que la durée de validité de l'agrément ».

Entrée en vigueur le 9 mars 2019, cette disposition a été exécutée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 relatif à l'agrément des personnes effectuant un forage ou un équipement de puits destiné à une future prise d'eau souterraine, à l'installation de sondes géothermiques, à la reconnaissance géologique, à la prospection, à l'implantation de piézomètres et modifiant divers arrêtés.

Cet arrêté, publié au *Moniteur belge* du 27 février 2019, est également entré en vigueur le 9 mars 2019 en vertu de son article 4. Partant, il n'était pas encore en vigueur au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, lequel a donc régulièrement pu reprendre l'affirmation de la direction des eaux souterraines qui rappelle que tout forage comporte des risques d'impact pour l'environnement et demeure une opération délicate qui crée un accès direct à la nappe phréatique.

28. Par ailleurs, la prise d'eau souterraine est encadrée par des conditions intégrales et sectorielles; il s'agit, d'une part, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2009 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations pour la prise d'eau souterraine potabilisable ou destinée à la consommation humaine et aux installations pour la prise d'eau souterraine non potabilisable et non destinée à la consommation humaine et, d'autre part, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2012 déterminant les conditions sectorielles relatives au forage et à l'équipement de puits destinés à une future prise d'eau souterraine et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Si, en vertu de l'article 5, § 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, les conditions intégrales consistent en un ensemble de prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement, elles ne s'appliquent en l'espèce qu'aux installations pour la prise d'eau tandis que le forage et l'équipement de puits destinés à une future prise d'eau souterraine font l'objet de conditions sectorielles. Celles-ci ne font pas obstacle au refus d'un permis d'environnement, d'autant plus lorsque ce refus se fonde aussi sur un souci de gestion rationnelle et durable de l'eau.

29. Pour le reste, pour être adéquate, la motivation de la décision attaquée doit notamment permettre de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité administrative s'écarte, le cas échéant, des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus mais le degré de précision de sa réponse dépend de l'importance de l'argument divergent antérieur. En l'espèce, une simple lecture de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité compétente sur recours s'écarte de l'appréciation du collège communal de Clavier, en ce qui concerne « le risque d'épuiser les ressources souterraines » et l'incidence de l'existence des conditions sectorielles au regard des risques d'impact sur l'environnement lors de la réalisation de forages.

30. La direction des eaux souterraines aborde l'aspect économique du projet, tout en indiquant que celui-ci n'est pas de son ressort, de sorte qu'à l'évidence, même si la partie adverse se rallie à la position de celle-ci et aux motifs du rapport de synthèse, il ne s'agit pas d'un motif déterminant de l'acte attaqué. Du reste, la requérante n'établit pas l'inexactitude du constat posé quant à l'absence par

le demandeur d'une analyse comparative des coûts des différentes solutions possibles et la non-prise en compte des coûts ultérieurs.

Par ailleurs, la demande de permis était notamment motivée par le coût peu élevé du forage et son amortissement en trois ans et, dans sa lettre du 10 janvier 2019 adressée à l'autorité administrative chargée d'instruire le recours administratif, faisant suite à l'argumentation du fonctionnaire auteur du recours, la requérante faisait à nouveau valoir des arguments liés au coût, élément aussi extérieur à la question environnementale, en telle sorte que l'autorité administrative a pu répondre à cet argument tout en relevant qu'il n'était pas de sa compétence.

31. Le passage de l'avis de la direction des eaux souterraines que critique le cinquième grief du moyen est libellé comme suit :

« Quant au troisième argument avancé par le requérant, il est rappelé que le réseau de distribution publique permet à tous les citoyens d'avoir un accès à l'eau potable à un prix raisonné. La mise en place et la maintenance du réseau de distribution publique a en effet un coût important qui est intégré dans le coût vérité à la distribution (CVD) de l'eau distribuée. La multiplication des puits privés se substituant à l'eau de distribution entraîne automatiquement une augmentation du CVD qui est dès lors reportée sur l'ensemble des citoyens raccordés à la distribution publique ».

Les critiques que la requérante adresse à ce motif ne sont pas de nature à en démontrer l'inexactitude. Celles-ci ne tiennent pas compte des coûts fixes de la production et de la distribution de l'eau par le réseau public. Ce réseau public fournit évidemment de l'eau potable, la diminution de l'utilisation de ce réseau, même pour des usages ne requérant pas d'eau potable, est susceptible d'influencer le coût moyen de l'eau pour les utilisateurs, et le coût-vérité dont il est question concerne la distribution de l'eau et non pas l'égouttage. La requérante n'établit pas et n'affirme pas davantage que la taxe visée à l'article D.256 du Code de l'eau compenserait toute augmentation du coût-vérité de l'eau.

Pour le surplus, la problématique du coût-vérité de l'eau n'est pas étrangère à l'application du décret du 11 mars 1999 précitée en ce qu'elle participe à la préoccupation d'assurer une gestion rationnelle et durable des ressources en eau.

32. Enfin, le principe de légitime confiance auquel le dernier grief du moyen renvoie implicitement est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. S'agissant d'un acte individuel, dans le cadre duquel l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité de réclamer la protection de la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des

assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées.

En l'espèce, d'une part, la requérante ne soutient pas que la partie adverse, autorité compétente sur recours, lui a fait des promesses ou des concessions pour le cas concret la concernant, d'autre part, elle n'établit pas, de manière convaincante, l'existence de la ligne de conduite qu'elle prétend percevoir dans le chef de l'autorité compétente sur recours.

Sur ce point, le dossier auquel elle entend comparer son projet a trait à un recours introduit par un agriculteur contre une décision prise en première instance qui lui refusait le permis sollicité pour une prise d'eau, annexe à son exploitation agricole et visant l'alimentation hivernale d'un cheptel de 150 têtes de bétail. Le demandeur faisait notamment valoir, dans le cadre de son recours, un risque de distorsion de concurrence par rapport aux agriculteurs qui disposent déjà d'un puits privé pour abreuver le bétail et a déposé une « analyse de l'alternative à la prise d'eau (distribution publique) par une analyse sommaire des coûts ». À noter que les arguments vantés en cette espèce dans le cadre du recours ont amené la direction des eaux souterraines à modifier sa position initiale et à émettre, sur recours, un avis favorable.

La seule délivrance d'un permis d'environnement dans les circonstances précitées ne démontre nullement l'existence d'une ligne de conduite que la partie adverse se serait donné de toujours répondre favorablement à une demande de permis d'environnement en vue du forage et de l'exploitation d'un puits pour une prise d'eau souterraine non potabilisable, si le pompage est subsidiaire et saisonnier, que les conditions sectorielles et intégrales peuvent être appliquées et quand bien même les bâtiments sont raccordés au réseau de distribution publique.

Le premier moyen n'est fondé en aucun de ses griefs.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

33. La requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de proportionnalité, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, des articles II.3 et II.4, III.12, § 1^{er}, 5^o et 6^o, et III.13, § 1^{er}, 2^o, du Code de droit économique, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de

bonne administration et du principe général de droit d'impartialité, de l'erreur de droit ou de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

34. Elle observe que l'auteur de l'acte attaqué ne précise pas les motifs pertinents qu'il retient dans le rapport de synthèse et dans l'avis de la DGARNE mais qu'il se réfère néanmoins, dans le paragraphe final de sa motivation, au rapport de synthèse qui, lui-même, vise le fait qu'il ne peut être admissible de soustraire une ou plusieurs habitations au réseau public de distribution d'eau, alors qu'il n'appartient pas à la Région wallonne mais à l'État fédéral de se prononcer sur des questions relatives à la liberté économique.

Elle fait valoir que si, en l'espèce, il s'agit d'une activité économique extrêmement restreinte, soit se fournir en eau de manière très résiduelle, il s'agit cependant d'un choix économique résultant d'une activité particulière, et que le Gouvernement wallon n'est pas compétent pour restreindre cette liberté économique, résultant de la transposition dans le Code de droit économique, des dispositions de la directive européenne 2006/123/CE précitée.

Elle considère que l'article III.12, § 1^{er}, 5^o, dudit Code implique que l'on ne peut pas subordonner une activité de services, en l'espèce la distribution d'eau, à « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente », et qu'il s'agit de cela en l'espèce. Elle affirme que l'acte attaqué méconnaît également l'article III.12, § 1^{er}, 6^o du même Code qui vise « l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents », *quod est* en l'espèce entre la CIESAC et elle, de même que l'article III.13, § 1^{er}, 2^o, qui prévoit que l'accès à une activité de service ou son exercice ne peut être subordonnée à des exigences « qui ne sont pas justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement.

Elle en déduit que, si les motifs liés à la pollution de la nappe phréatique sont rejetés, le second moyen est nécessairement fondé.

Elle conclut que les considérations relatives à la concurrence entre la CIESAC et les particuliers qui ont des prises d'eau souterraines ne sont pas recevables à partir du moment où les motifs environnementaux entrant dans le champ de la compétence de l'auteur de l'acte ne sont pas invoqués de manière pertinente.

35. En réplique, elle précise que, comme déjà exposé, le motif tiré de l'action préventive n'est pas pertinent puisqu'il n'y a aucun élément concret démontrant qu'il y a un risque pour une nappe phréatique en particulier et ce, en tenant compte du pompage extrêmement modeste qu'elle souhaite réaliser. Elle ajoute qu'il y a concurrence, l'alternative proposée par la CIESAC étant précisément de s'approvisionner au réseau de distribution d'eau potable en lieu et place d'une eau non potable via une prise d'eau, qu'en cas de mise en œuvre de l'alternative, le distributeur d'eau peut facturer au preneur de prise d'eau, ce qui a nécessairement une influence sur le coût et donc génère un problème de concurrence, et qu'au demeurant, rien ne lui interdit de vendre l'eau non potabilisable dont elle dispose même si telle n'est pas son intention.

36. En son dernier mémoire, elle expose encore qu'aussi locale soit-elle, il s'agit bien en l'espèce d'une activité économique qui, très partiellement, permet la livraison d'une distribution collective d'eau non potable que ce soit à travers le forage ou à travers la récolte des eaux de pluies dans les citernes, se demandant incidemment pourquoi, étonnamment, celle-ci n'est pas elle-même interdite au nom d'une concurrence déloyale vis-à-vis des sociétés de distribution publique d'eau.

V.2. Examen

37. L'article II.3 du Code de droit économique dispose que « [c]hacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix ». L'article II.4 du même Code précise toutefois que « [l]a liberté d'entreprendre s'exerce dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi, ainsi que des lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs et des dispositions impératives ».

L'article III.12 du même Code prévoit notamment ce qui suit :

« § 1^{er}. L'accès à une activité de services ou son exercice en Belgique ne peut être subordonné à aucune des exigences suivantes :

[...]

5° l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente;

6° l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres

décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres et associations professionnels ou autres organisations qui agissent en tant qu'autorité compétente; cette interdiction ne s'applique ni à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes d'autorisation individuelles ni à une consultation du public;

[...]

§ 2. L'interdiction édictée par le paragraphe 1^{er}, 5° ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général ».

L'article III.13 du même Code dispose notamment comme suit :

« § 1^{er}. L'accès à une activité de service ou son exercice ne peut être subordonné à des exigences qui :

[...]

2° ne sont pas justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ».

Le moyen se fonde sur une lecture erronée de l'acte attaqué. Celui-ci ne justifie pas le refus du permis d'environnement par des raisons tirées de la concurrence économique entre la CESIAC et une entreprise privée demandant de réaliser une prise d'eau souterraine. Comme il l'indique, il est pris « en vertu des principes du droit de l'environnement » et repose, comme cela ressort de l'examen du premier moyen, sur des motifs liés à la gestion rationnelle et durable de la ressource en eau souterraine, ce qui ressortit à la protection de l'environnement et de l'eau, matières relevant des compétences régionales en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui ne méconnaît pas les dispositions précitées du Code de droit économique.

L'article II.4 du Code réserve en effet l'application des dispositions impératives tandis que l'article III.12, § 2, excepte les raisons impérieuses d'intérêt général, lesquelles incluent la protection de l'environnement conformément à l'article 4, 8°, de la directive 2006/123/CE et à l'article I.3, 1°, du Code de droit économique. La demande n'entre pas en l'espèce dans les prévisions de l'article III.12, § 1^{er}, 5°, du même Code en l'absence de test économique comme motif déterminant du refus, et l'article III.13, § 1^{er}, 2°, admet des restrictions d'accès qui sont justifiées par des raisons de protection de l'environnement.

Il en va de même lorsque la préoccupation environnementale conduit à préférer l'alternative existante et ainsi donner une priorité à l'usage de l'eau distribuée par le réseau public, compte tenu des liens étroits entre la préservation de la ressource naturelle et les missions de service public de distribution d'eau remplies par l'intercommunale.

Par ailleurs, la requérante n'a jamais fait état d'un quelconque souhait de se comporter en opérateur économique désireux de se livrer à une activité économique de distribution d'eau potabilisable mais bien comme entrepreneur soucieux que les citernes éventuellement vides des habitations en projet qu'il aménage puissent être alimentées par un forage en cas de « pénurie » de l'eau pluviale. Elle n'est dès lors pas recevable à maintenant placer la question de la légalité de l'acte attaqué sur une question qui n'a jamais été soumise à l'autorité administrative.

Pour le surplus, la requérante ne soutient pas que la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 précitée n'a pas été correctement transposée en droit interne.

Il s'ensuit que le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

38. La partie adverse 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}

La requête est rejetée.

Article 2

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

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
3 juin 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux