

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.609 du 13 septembre 2024

A. 231.513/XIII-9053

En cause :

J.D.,

ayant élu domicile chez
M^e Sandra PIERRE, avocat,
avenue Roi Albert 200
5300 Andenne,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

B.R.,

ayant élu domicile chez
M^{es} Annabelle VANHUFFEL, Audrey ZIANS
et Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue de Bruxelles, 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 août 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 27 mai 2020 par laquelle la fonctionnaire déléguée octroie, sous conditions, à B.R. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un écoquartier écologique composé de six *Wald-Cube* sur des parcelles sises rue Pasleau à Hannut.

II. Procédure

Par une requête introduite le 12 octobre 2020, B.R. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 5 novembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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.

Les parties adverse et intervenante ont demandé la poursuite de la procédure, respectivement les 15 et 19 février 2024.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 septembre 2024.

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

M^e Nathalie Fortemps, *loco* M^e Sandra Pierre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Gentsy George, *loco* M^{es} Annabelle Vanhuffel, Audrey Zians et Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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

1. Le litige est relatif à un projet de construction d'un quartier écologique composé de six *Wald-Cube* sur un bien sis rue Pasleau et rue du Bois à Hannut et cadastré 4^{ème} division, section B, n^{os} 305M, 305P et 305R.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural et en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme.

Au schéma de développement communal (SDC) de Hannut, il est situé en zone « Habitat – Densité faible + », ainsi qu'en zone agricole, et est repris dans un « périmètre moins propice à l'urbanisation du fait de la présence d'un aléa d'inondation de risque faible ».

Au guide communal d'urbanisme (GCU) de Hannut, il est situé en aire différenciée de bâti villageois, ainsi qu'en aire différenciée de bâti de grand gabarit à caractère agricole et est recouvert d'un « périmètre moins propice à l'urbanisation du fait de la présence d'un aléa d'inondation de risque faible ».

2. En séance du 26 juillet 2018, le collège communal de Hannut émet un avis préalable favorable conditionnel sur un projet de création d'un écoquartier de quatre à six unités.

3. Contre récépissé daté du 1^{er} juillet 2019, B.R. dépose à l'administration communale de Hannut une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un écoquartier écologique composé de six *Wald-Cube*.

4. Le 16 juillet 2019, le collège communal lui transmet un relevé des pièces manquantes.

5. Le 29 juillet 2019, B.R. adresse les compléments d'information.

6. Par un courrier du 20 août 2019 adressé à B.R., le collège communal transmet un accusé de réception attestant du caractère complet du dossier de demande de permis d'urbanisme.

7. Du 2 au 17 septembre 2019, une annonce de projet est organisée, au cours de laquelle plusieurs réclamations sont déposées, dont une émane de la partie requérante.

8. Des avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction de la demande, notamment les avis favorables conditionnels de la zone de secours Hesbaye du 26 août 2019, de la cellule voirie communale de la province de Liège du 12 septembre 2019, du département de la nature et des forêts (DNF) du 14 octobre 2019, du service des cours d'eau non navigables de la province de Liège du 28 octobre 2019, ainsi que les avis défavorables de la cellule Giser du 10 septembre

2019 et de l'association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE) du 16 septembre 2019.

9. Par un courriel du 17 septembre 2019, le service cadre de vie de la ville de Hannut transmet au demandeur de permis une copie de l'avis de la cellule Giser et l'invite à transmettre les compléments nécessaires.

10. En séance du 14 novembre 2019, le collège communal marque son accord sur la production de plans modificatifs et le dépôt d'une nouvelle notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Cette délibération est transmise au demandeur de permis par un courrier du 20 novembre 2019.

11. Par un courrier du 22 novembre 2019, ce dernier transmet des compléments d'information, des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ce dernier mentionnant que la cellule Giser et l'AIDE valident les plans modifiés en ce qui concerne la gestion des eaux.

12. Par un courrier du 11 décembre 2019 adressé au demandeur de permis d'urbanisme, le collège communal transmet un accusé de réception du caractère complet des plans modificatifs.

13. Les 20 et 30 décembre 2019, la cellule Giser et l'AIDE émettent de nouveaux avis, favorables cette fois-ci, sur la demande modifiée.

14. En séance du 31 janvier 2020, le collège communal décide d'émettre un avis favorable conditionnel et de solliciter l'avis de la fonctionnaire déléguée. Il en informe le demandeur de permis d'urbanisme par un courrier du 5 février 2020.

15. Le 27 février 2020, la fonctionnaire déléguée émet un avis favorable conditionnel, ainsi qu'une proposition d'octroi du permis d'urbanisme, lesquels sont transmis le même jour au collège communal. Celui-ci ne statue toutefois pas sur la demande de permis d'urbanisme dans les délais impartis.

16. Le 27 mai 2020, la fonctionnaire déléguée décide d'octroyer, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité, dont l'article 3 précise que « la présente proposition de décision vaut décision en application de l'article D.IV.47, § 2, du Code ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Cinquième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles D.IV.35, D.IV.53 et R.IV.35-1 du Code du développement territorial (CoDT), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la charte urbanistique de la ville de Hannut, ainsi que de l'erreur de motivation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante reproche à l'acte attaqué d'être muet à propos des avis favorables conditionnels de la zone de secours, du service technique provincial des cours d'eau non navigables et du DNF. Elle relève que les conditions émises par la zone de secours ne sont pas imposées au titulaire du permis, ce qui constitue, selon elle, une erreur manifestation d'appréciation, une erreur de motivation et une violation de la charte urbanistique de la ville de Hannut qui prévoit, en sa section 2.1, l'obligation de « respecter ... les conditions fixées par la zone de secours Hesbaye (incendie) ».

De manière générale, elle considère qu'en n'abordant pas le contenu de ces avis, en s'écartant de ceux-ci sans motivation et en omettant d'imposer des conditions visant à les respecter, l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que l'avis de la zone de secours est conditionnel uniquement en ce qui concerne le respect de la législation wallonne en matière de présence des détecteurs d'incendie dans les logements unifamiliaux. Elle estime qu'il ne s'agit que d'un rappel d'une réglementation générale de sorte que le renvoi vers cette condition n'était pas requis.

Elle ajoute qu'en ce qui concerne l'avis du service provincial des cours d'eau, celui-ci ne contient pas de condition particulière spécifique au projet, de sorte qu'aucune condition ne devait être imposée à cet égard.

Elle estime qu'en ce qui concerne l'avis du DNF, s'il est exact que l'acte attaqué n'impose pas le respect des conditions suggérées par cette instance, cela n'est pas une obligation puisque cet avis ne s'impose pas à l'autorité administrative.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante considère que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen à défaut de démontrer en quoi l'attitude de la partie adverse l'a privé d'une garantie ou en quoi l'absence d'imposition de conditions particulières l'affecte.

À titre subsidiaire, elle considère que c'est à bon droit que les conditions préconisées n'ont pas été reproduites dans l'acte attaqué. Elle estime que la zone de secours se contente de rappeler des normes générales applicables en matière d'incendie et que la condition émise par cette zone n'étant pas spécifique au projet, la partie adverse pouvait octroyer le permis d'urbanisme sans imposer cette condition. Concernant l'avis du service provincial des cours d'eau, elle relève que l'avis émis par l'AIDE a permis à la partie adverse de s'assurer du dimensionnement de la zone de rétention compensatoire, de sorte que l'imposition d'une condition n'était pas requise. Quant à l'avis du DNF, elle écrit qu'il ressort de l'annexe 4 jointe au dossier de demande de permis d'urbanisme, qu'elle a porté une attention particulière au traitement végétal du projet, les arbres et les haies étant conservés au maximum. Elle en déduit qu'en examinant le dossier portant sur un projet écologique, la partie adverse a estimé à bon droit que ce dernier ne nécessite pas d'imposer d'autres conditions.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique qu'il importe peu que la condition dont est assorti l'avis de la zone de secours soit un rappel d'une réglementation générale. Elle estime que l'acte attaqué devait reprendre cette condition non seulement en vertu de l'obligation générale de motivation mais aussi parce qu'en l'espèce, la charte urbanistique de la ville de Hannut prévoit que la délivrance d'un permis concernant une nouvelle habitation doit imposer de « respecter les conditions fixées par la zone de secours Hesbaye ». Elle relève d'ailleurs que la fonctionnaire déléguée se réfère expressément à cette charte dans l'acte attaqué puisque c'est en raison de son contenu qu'elle impose à l'article 1^{er} que soient construits un local de rangement privatif par jardin et un local pour le stockage des déchets.

En ce qui concerne l'avis du DNF, elle estime que les carences de l'acte attaqué ne peuvent être palliées par le fait que le demandeur a exprimé vouloir conserver au maximum les arbres et haies présents sur le bien. Elle considère que même si cela est suffisant, encore eût-il fallu que l'acte attaqué vise cette intention du demandeur et la rende obligatoire par l'imposition d'une condition, ce qui n'est

pas le cas, sachant que l'acte attaqué est muet quant à la question des arbres, haies et plantations. Elle ajoute que les intentions du demandeur de permis ne sont pas aussi explicites au regard du formulaire de demande de permis que ce que la partie intervenante expose *a posteriori* dans son mémoire en intervention. Elle estime que les éléments repris dans ce formulaire sont sans commune mesure avec les conditions figurant dans l'avis du DNF, que l'acte attaqué ne rencontre pas.

Elle assure avoir intérêt au moyen, s'agissant de préserver son environnement immédiat.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante considère que l'acte attaqué se devait d'imposer le respect des conditions émises par la zone de secours en application de la charte urbanistique, l'auteur de l'acte attaqué ayant lui-même mis en avant que ce texte devait être respecté et ayant organisé une enquête publique informant d'une dérogation à ce texte.

À la critique selon laquelle elle n'établit pas que les plans modificatifs ne rencontrent pas les préoccupations du service des cours d'eau, elle répond que les plans n'ont pas été modifiés sur la question précise des remblais en zone d'inondation et, en toute hypothèse, que ce n'est pas à elle mais à l'instance légalement compétente qu'il revient de dire si les plans modificatifs rencontrent l'objection ayant mené à l'avis défavorable. Or, elle relève que le service des cours d'eau n'a pas été interrogé par rapport à ces plans modificatifs.

IV.2. Examen

A. Recevabilité du moyen

1. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que « les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

2. En l'espèce, les conditions suggérées par le DNF dans son avis sont susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la décision prise puisque, si l'autorité avait en opportunité décidé de les intégrer au permis d'urbanisme attaqué, elles auraient modifié sa portée. Par ailleurs, à défaut pour la partie adverse d'avoir

motivé sa décision en exposant les raisons pour lesquelles elle a estimé pouvoir se départir de ces conditions, les intéressés ont été privés d'une garantie.

La partie requérante dispose d'un intérêt au moyen à cet égard.

3. Le moyen est recevable.

B. Fondement du moyen

4. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés, tant dans le recours que dans les avis émis, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

5. En l'espèce, l'avis de la zone de secours Hesbaye est favorable à condition de « se conformer au règlement incendie de la zone de secours Hesbaye adopté en séance du conseil de zone du 09 juin 2016, à l'arrêté royal du 7 juillet 1994 (et ses *addenda*) fixant les normes de base en matière de prévention contre

l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments doivent satisfaire, à l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2004 relatif à la présence de détecteurs d'incendie dans les logements [...] » et, plus particulièrement, à la mesure que « les logements seront chacun équipés d'une détection automatique d'incendie de type autonome conformément aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2004 relatif à la présence de détecteurs d'incendie dans les logements ».

Il s'agit de normes à portée générale qui s'imposent d'elles-mêmes, de sorte que leur absence dans le dispositif de l'acte attaqué est sans effet juridique et, partant, n'emporte pas son illégalité.

Par ailleurs, la charte urbanistique de la ville de Hannut prévoit l'obligation de « respecter [...] les conditions fixées par la zone de secours Hesbaye (incendie) », ce qui est le cas, dès lors que l'avis précité se limite à un rappel de la loi, sans suggérer de conditions particulières applicables spécifiquement au projet autorisé.

Le grief n'est pas fondé.

6. L'avis favorable du 28 octobre 2019 du service des cours d'eau non navigables de la province de Liège émettait la réserve suivante :

« En ce qui concerne le présent dossier, le projet prévoit un remblai dans la zone d'inondation par débordement repris en aléa faible, compensé par un déblai le long du cours d'eau.

Il y a dès lors lieu de s'assurer que cette zone de rétention compensatoire ne soit pas trop rapidement submergée par le cours d'eau lors des événements pluvieux, ce qui aurait pour effet de diminuer son efficacité.

Aucun rejet n'est prévu dans le ruisseau ».

Dans le même sens, l'avis défavorable de la cellule Giser du 10 septembre 2019 relevait que le projet « ne semble pas totalement exempt d'un risque d'inondation par ruissellement concentré dont il convient de se prémunir » et « pourrait impacter son environnement en modifiant le passage du ruissellement concentré et en augmentant les volumes ruisselés ». Elle concluait que le projet pourra être analysé à nouveau si les modifications tiennent compte, notamment, du fait de « maintenir (ou compenser à hauteur du même volume) les zones de rétention naturelles malgré la nouvelle construction (mare-tampon) sur le trajet du ruissellement » et de « prévoir des systèmes de temporisations (noues engazonnées ou fossés d'infiltration [...]) pour gérer l'accroissement des écoulements des eaux pluviales provoqué par les surfaces nouvellement imperméabilisées ».

Dans son avis défavorable du 16 septembre 2019, l'AIDE relevait également qu'« il est important de mesurer la capacité d'infiltration du sol pour dimensionner correctement les ouvrages prévus » et concluait comme suit :

« Le projet ne détaille pas la manière dont les eaux pluviales seront gérées.
La capacité d'infiltration du sol doit être mesurée précisément et les ouvrages prévus doivent être dimensionnés sur base de la pluie de 25 ans de période de retour qui génère le volume d'eau le plus important pour ce projet.
Si l'infiltration des eaux est techniquement impossible, il faut prévoir un ouvrage de rétention avec un rejet limité à 5 l/s/ha vers un cours d'eau ou, en dernier recours, vers le réseau d'égouttage ».

Pour répondre à ces avis, des plans modificatifs, validés par la cellule Giser et l'AIDE, ont été déposés le 22 novembre 2019 par le demandeur de permis.

Les 20 et 30 décembre 2019, la cellule Giser et l'AIDE ont émis des avis, cette fois-ci favorables, sur la demande modifiée. La cellule Giser y relève notamment que « le projet compense la zone de rétention naturelle comblée par un volume équivalent sur le trajet du ruissellement » par une noue d'infiltration « qui présente un volume augmenté de celui de la zone de rétention naturelle comblée ». L'AIDE, quant à elle, confirme que les hypothèses de dimensionnement des ouvrages de gestion des eaux du projet, dont le bassin d'orage et les ouvrages de gestion intégrée des eaux, sont bonnes.

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

Il ressort ainsi des avis favorables précités de la cellule Giser et de l'AIDE sur ces plans modificatifs que ces instances renoncent aux réserves formulées dans leurs avis défavorables de septembre 2019 et que la partie adverse a pu, implicitement, considérer qu'il n'y avait plus lieu d'imposer une condition rencontrant les préoccupations formulées initialement par le service des cours d'eau de la province de Liège dans son avis du 28 octobre 2019.

Le grief n'est pas fondé.

7. L'avis du DNF du 14 octobre 2019 est favorable moyennant le respect des conditions suivantes :

« ☐ les abattages de haies seront effectués en dehors de la période de nidification, soit pas entre le 1^{er} avril et le 31 juillet ;

- ☐ la haie libre située le long du cours d'eau sera intégralement préservée et intégrée dans la nouvelle configuration des lieux ; elle sera maintenue sous forme d'une haut[eur] libre et sa taille ne sera pas autorisée ;
- ☐ les portions de haies arasées (50 m le long de la rue Pasleau) seront replantées au triple de leur longueur sur les limites parcellaires ;
- ☐ la composition floristique de ces haies à 1 rang (écartement entre les plants de max. 40 cm) sera la suivante :
 - o 20 % *Crataegus monogyna* 60/90 cm (à la replantation) ;
 - o 20 % *Viburnum opulus* 60/90 cm ;
 - o 20 % *Corylus avellana* 60/90 cm ;
 - o 20 % *Acer campestre* 60/90 cm ;
 - o 20 % *Carpinus betulus* 60/90 cm ;
- ☐ la haie libre le long du ruisseau sera protégée durant la phase de chantier par une barrière souple à mailles, de couleur vive. Ce dispositif enserrera les haies tout le temps du chantier ;
- ☐ les replantations de haies seront à charge du lotisseur, qui installera les nouvelles plantations précitées entre les lots au plus tard dans l'année qui suit la délivrance du permis d'urbanisme ».

Il ne ressort pas du dispositif de l'acte attaqué que son auteur a imposé de telles conditions et sa motivation ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles il a estimé devoir s'en départir.

Par ailleurs, la condition est celle qui, à l'estime de l'autorité, est nécessaire à l'intégration dans l'environnement ou la faisabilité du projet. Si celle-ci participe, en amont, à l'appréciation par l'autorité compétente de l'admissibilité du projet au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux – à l'instar des éventuels documents dont elle fait siennes les conclusions –, la condition a pour spécificités de participer à la détermination de la portée du permis d'urbanisme délivré et de s'imposer, en aval, au bénéficiaire de l'acte attaqué, étant entendu que son non-respect est sanctionné de la manière établie par le CoDT.

Il s'ensuit que la circonstance qu'en l'espèce, la partie intervenante a porté une attention particulière au traitement végétal du projet n'est pas de nature à rendre la critique inopérante.

Le grief est fondé.

8. Dans la mesure qui précède, le cinquième moyen est recevable et partiellement fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le sixième moyen.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}

Est annulée la décision du 27 mai 2020 par laquelle la fonctionnaire déléguée octroie, sous conditions, à B.R. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un écoquartier écologique composé de six *Wald-Cube* sur des parcelles sises rue Pasleau à Hannut.

Article 2

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 septembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux