CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 261.030 du 15 octobre 2024

A. 234.203/XIII-9343

En cause : **la société anonyme NIC**,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 juillet 2021, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 17 mai 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de sept hébergements de loisirs en zone forestière sur un site sis rue de Conques à Florenville.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, auditeur 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024.

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

M^e^ Jennifer Vanderelst, *loco* M^e^ Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur 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

1. La partie requérante est une société qui a notamment pour objet social la gestion de biens immobiliers, la location de logements meublés ou encore l'exécution de travaux de menuiserie.

Le 6 août 2020, elle introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de sept hébergements de loisirs, en particulier une série de cabanes sur pilotis, ainsi que des places de parking, le tout sur une surface non contiguë de plus de six hectares.

Le site concerné par la demande se situe dans la forêt de Chiny, à proximité de la rue de Conques et de l'avenue René Demarteau. Le projet porte sur les parcelles cadastrées Florenville, 2^ème^ division, section B, n^os^ 4A2 et 4C2.

Au plan de secteur, ces parcelles, qui jouxtent la Semois, sont situées en zone forestière. Elles figurent également en zone forestière prioritaire au schéma de développement communal (SDC) de Florenville.

2. Le 9 septembre 2020, la commune de Florenville accuse réception de la demande de permis.

3. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction menée au stade du premier échelon de la procédure administrative. Ainsi en est-il notamment de l'intercommunale Idelux qui, le 8 octobre 2020, donne un avis favorable conditionnel.

4. Le 24 novembre 2020, le collège communal de Florenville prolonge de 30 jours le délai d'envoi de sa décision.

5. Le 21 décembre 2020, le fonctionnaire délégué émet un avis conforme défavorable en application de l'article D.IV.17 du Code du développement territorial (CoDT) aux motifs que le caractère réversible des constructions projetées n'est pas suffisamment démontré par la demande de permis « notamment par rapport aux équipements enterrés et à leur impact sur le sol forestier », que certaines constructions sont mal intégrées aux caractéristiques paysagères et environnementales du site, que certains aménagements prévus entraîneraient des excavations importantes et que le système d'épuration individuelle « nécessite l'installation de drains pour l'évacuation des eaux usées épurées ».

6. Le 26 janvier 2021, le collège communal refuse de délivrer le permis sollicité, en indiquant notamment que le SDC ne prévoit pas ce type de construction en zone forestière, qu'il existe un doute sur la possibilité de mettre le projet en œuvre étant donné que la société wallonne des eaux (SWDE) n'a pu garantir la possibilité de raccorder le projet à l'eau de distribution, et qu'une cabane est mal intégrée au contexte boisé.

7. Le 10 février 2021, la SWDE informe l'architecte du projet que le raccordement à l'eau de distribution est possible sous réserve, d'une part, d'obtenir les autorisations nécessaires du SPW et, d'autre part, de la faisabilité du passage sous la Semois.

8. Le 1er mars 2021, la demanderesse de permis introduit contre cette décision de refus un recours auprès du Gouvernement wallon. Ce recours est réceptionné le 3 mars 2021.

9. Le 7 avril 2021, une première analyse du recours est communiquée par la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC). Celle-ci réserve son appréciation s'agissant de la conformité du projet à l'article D.II.37 du CoDT et au SDC.

10. Le 19 avril 2021, après avoir procédé à une audition, la commission d'avis sur les recours (CAR) remet un avis favorable conditionnel, considérant que les impacts sur le système racinaire des arbres sont minimes, que les cabanes n'ont pas d'impact visuel négatif et que le CoDT permet ce genre de logement.

11. Le 12 mai 2021, la DJRC transmet une proposition motivée de décision de refus au ministre de l'Aménagement du territoire.

12. Le 17 mai 2021, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité, notamment au motif que plusieurs conditions cumulatives fixées par les articles D.II.37, § 4, R.II.37-10, R.II.37-11, § 2, et R.II.37-14 du CoDT ne sont pas remplies.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notamment motivée comme suit :

« Considérant qu'en l'espèce, force est de constater que le projet ne respecte manifestement pas toutes ces balises légales, qui doivent pourtant être cumulatives et toutes remplies sans équivoque possible, pour qu'un projet puisse aboutir en ce sens ;

[…]

Considérant […] que le projet implique des remaniements de sol et des travaux de drainage, au mépris de la condition explicitée à l'article R.II.37-11 § 2 précité, point 2° puisqu'il prévoit des systèmes d'épuration individuelle qui engendreront nécessairement l'installation de drains afin d'évacuer les eaux usées épurées ; qu'en outre, les micros stations d'épuration avec tranchées d'infiltration prévues pour les hébergements B2 et E sont situées sur plans à proximité directe de chênes existants qui présentent une hauteur de 30 mètres, voire carrément au pied de ceux-ci, ce qui risque fortement de nuire à leur système racinaire et de modifier la nature du sol au détriment de ces arbres ;

[…]

Considérant que si l'on peut raisonnablement admettre que les cabanes sur pilotis présentent sans trop de difficultés un caractère réversible, notamment à la lecture de la note établie par l'entreprise responsable de la réalisation concrète de ce type d'hébergements (l'entreprise Préfabois-wood building team), laquelle décrit le concept des constructions projetées, les installations techniques nécessaires à la viabilisation des cabanes proprement dites et leur impact ne sont pas suffisamment évalués en termes de réversibilité ».

13. Il y a lieu de relever que, quelques jours avant l'adoption de cet arrêté, le ministre a, le 12 mai 2021, refusé de délivrer à la même requérante un permis d'urbanisme relatif à un projet comparable sur un site situé à Herbeumont.

Cette décision fait l'objet d'un recours introduit par la partie requérante, lequel est enrôlé sous le n° A. 234.199/XIII-9342. Par l'arrêt n° 261.029 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.029) prononcé ce jour, cette requête en annulation est rejetée.

IV. Premier moyen, en sa deuxième branche

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.II.37, D.IV.26, D.IV.53, alinéa 1er, D.IV.63 § 1er, R.II.37-10, R.II.37-11, § 2, et R.IV.26-1 et de l'annexe IV du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur de droit, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une deuxième branche, elle conteste l'affirmation, contenue dans l'acte attaqué, selon laquelle les installations projetées engendreront nécessairement l'installation de drains, entraînant l'incompatibilité de la demande avec l'article R.II.37-11, § 2, 2°, du CoDT.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'assimiler la dispersion d'eaux épurées à du « drainage » au sens de la disposition précitée. Elle soutient que, ce faisant, l'autorité méconnaît cette disposition dès lors qu'en l'absence d'une définition de la notion de drainage dans le CoDT, il y a lieu d'interpréter ce terme eu égard au sens du dictionnaire, en l'occurrence Le Petit Robert, qui définit le drainage comme étant « l'opération d'assainissement des sols trop humides, par l'écoulement de l'eau retenue en excès dans les terres ». À son estime, les installations projetées n'ont pas pour objet l'écoulement d'eaux excédentaires.

Elle ajoute que rien dans la demande de permis ne fait apparaître l'existence de drains, de sorte que l'autorité a commis une erreur de fait et une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle a procédé à son analyse.

B. Le mémoire en réplique

Elle soutient que la demande de permis, en particulier certains extraits de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, démontre à suffisance qu'elle a pris en compte la question du drainage afin de respecter l'article R.II.37-11, § 2, 2°, du CoDT.

Elle conteste l'affirmation de la partie adverse selon laquelle le projet ne peut exister sans induire de drains, l'estimant non étayée. Elle ajoute que ni le collège communal ni la CAR n'ont remis en cause la faisabilité technique du projet.

Elle conclut en affirmant que « la dispersion ou l'infiltration d'eaux épurées dans le sol » ne peut être assimilée à du drainage, sous peine de constituer une erreur de fait et d'appréciation.

C. Le dernier mémoire

Elle soutient qu'un projet intégrant un système d'épuration des eaux, qui peut être équipé de drains ou comprendre une infiltration des eaux dans le sol, n'implique pas nécessairement l'existence d'un drainage au sens de l'article R.II.23-11, § 2, 2°, du CoDT.

Elle maintient que la notion de drainage doit être interprétée dans son sens usuel, lequel lui confère une portée spécifique qui s'oppose au concept d'infiltration par laquelle l'eau vient pénétrer dans le sol au lieu d'en être évacuée.

Elle fait valoir que la police administrative spéciale du développement territorial restreint le droit de propriété, de sorte que ses dispositions doivent recevoir une interprétation restrictive. Elle en déduit que l'exigence liée à l'absence de drainage visée à la disposition précitée ne peut être lue comme s'étendant à la notion d'infiltration, sous peine de créer une condition de délivrance de permis supplémentaire.

Elle estime qu'une approche systémique de la partie réglementaire du CoDT ne permet pas non plus de rattacher les travaux d'infiltration à la notion de drainage au sens de l'article R.II.37-11, § 2, 2°, du CoDT. Elle ajoute que l'article R.IV.1-1 du même code n'associe pas les drains à un système d'épuration individuelle.

IV.2. Examen

1. L'article D.II.37 du CoDT dispose notamment comme il suit :

« § 1er. La zone forestière est destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre écologique.

Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

[…]

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, à la première transformation du bois et à la surveillance des bois.

[…]

§ 4. La zone forestière peut exceptionnellement comporter, à la lisière des peuplements, des activités d'accueil du public à des fins didactiques, d'initiation

à la forêt, d'observation de la forêt, récréatives ou touristiques, à l'exclusion de l'hébergement, pour autant que les élévations des équipements et constructions soient réalisées principalement en bois. L'hébergement de loisirs, dont la liste est fixée par le Gouvernement, peut être autorisé pour une durée limitée pour autant qu'il ne mette pas en cause de manière irréversible la destination de la zone et que le projet s'inscrive dans le cadre du projet régional de valorisation touristique des massifs forestiers développé par la Région wallonne ou d'un projet de valorisation touristique des forêts développé par la Communauté germanophone.

[…]

§ 7. Les activités visées aux paragraphes 4 et 5 sont admissibles pour autant qu'elles soient situées à proximité d'une voirie publique suffisamment équipée en eau, électricité et égouttage, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante compte tenu de la situation des lieux ainsi que d'une ou plusieurs aires de stationnement des véhicules proportionnées à la capacité d'accueil de ces activités.

Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance du permis relatif aux constructions, aux équipements, voiries, abords et aires de stationnement ainsi qu'au déboisement à des fins agricoles visés aux paragraphes 4 à 7 ».

Suivant l'article R.II.37-10 du même code, les tentes, les tipis, les yourtes, les bulles et les cabanes en bois, en ce compris sur pilotis, font partie de la liste des hébergements de loisirs visée à l'article D.II.37, § 4.

Les « conditions cumulatives » subordonnant l'installation d'un hébergement de loisirs en zone forestière sont énumérées à l'article R.II.37-11, § 2, du CoDT. Parmi celles-ci, le paragraphe 2, 2°, de cette disposition impose que le projet n'implique aucune modification du relief du sol, ni aucun drainage.

2. La notion de « drainage » n'est pas précisée dans le CoDT. Elle n'est pas non plus explicitée dans les travaux préparatoires du code.

L'indépendance des polices administratives spéciales n'empêche pas qu'une notion non définie dans le cadre de la police de l'urbanisme puisse, pour les besoins de son application, être interprétée en se référant à une autre police applicable dans la même région.

Partant, si le dictionnaire Le Petit Robert définit le drainage comme une « opération d'assainissement (des sols trop humides) permettant à l'eau retenue en excès dans les terres de s'écouler », le drainage dont il est question dans le CoDT doit être mis en relation avec l'acception usuelle qu'il reçoit dans les polices administratives proches, de sorte que cette notion ne se limite pas aux hypothèses, visées par le dictionnaire, dans lesquelles les sols sont trop humides ou en cas d'excès d'eau dans le sol.

3. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas inutile de relever que l'arrêté du 1er décembre 2016 du Gouvernement wallon fixant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux systèmes d'épuration individuelle et abrogeant les arrêtés du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle et du 6 novembre 2008 fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout définit, en son annexe 4, le dimensionnement des dispositifs d'évacuation par infiltration des eaux usées en présence de « tranchées d'infiltration ou drains dispersants ». Pour ces deux systèmes d'évacuation, cette annexe impose une longueur minimale des « drains ».

Il ressort de cette réglementation qu'en Région wallonne, si tous les systèmes d'infiltration n'impliquent pas toujours du drainage, les systèmes de « tranchée d'infiltration » pour l'évacuation des eaux usées contiennent nécessairement des drains.

4. En l'espèce, le dossier de demande de permis indique le type de système d'épuration individuelle utilisé et en précise le fonctionnement. Il ne décrit toutefois pas le système d'évacuation des eaux avec le même détail.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement comporte, quant à elle, les informations suivantes :

« Toutefois, nous signalons que nous ne pourrons éviter les terrassements suivants :

[…]

- Une tranchée par zone pour l'équipement en eau et en électricité des cabanes. Cette tranchée sera multifonctionnelle : alimentation en eau, alimentation en électricité, sentier, accès véhicules de secours et tranchées d'infiltration seront regroupés au même endroit pour concentrer les techniques et minimiser l'impact sur le sol. De cette façon, les techniques seront facilement repérées dans le site. Ces tranchées sont schématiquement représentées sur les plans et feront l'objet d'une étude plus approfondie lors de l'élaboration des documents techniques.

[…]

Dans un premier temps, nous avons envisagé l'option d'installer par cabane une citerne à eaux grises de 3000 litres qui serait vidangée régulièrement par une entreprise agréée. Un rapide calcul nous amène à la conclusion que chaque citerne devrait être vidée en moyenne 16x/an. Cela correspondrait à 72 trajets par an entre le Boulois et la station d'épuration d'Herbeumont […] avec un camion-citerne de 12 m³.

> Cette solution ne nous semble pas acceptable car elle génère un charroi important en zone forestière, la nécessité d'un accès camion près des cabanes et impose de toute façon d'enterrer les citernes pour les protéger du gel.
>
> Nous proposons donc une solution d'épuration individuelle qui consiste à installer pour chaque cabane une micro-station et un système d'infiltration par tranchées d'infiltration.
>
> […]
>
> Une fois épurées, les eaux grises pourront être infiltrées dans le sol. Des essais de percolation ont été commandés.
>
> […]
>
> Afin de limiter l'impact du terrassement, nous proposons de réaliser des tranchées d'infiltration sous les sentiers qui seront réalisés entre les cabanes, sous les accès pompiers et dans les tranchées techniques qui distribuent l'eau et l'électricité. […]
>
> Certes, cette solution aura un impact plus important en termes de terrassements au moment de la mise en œuvre mais dans une vision à long terme, le traitement de l'eau se fera localement et nous évitons l'impact environnemental d'un charroi important en zone forestière pendant toute la durée de vie des cabanes. Cette solution nous semble la plus écologiquement responsable ».

Les plans joints à la demande mentionnent l'existence de tranchées d'infiltration par l'apposition d'un cercle bleu. De plus, dans son avis favorable conditionnel du 8 octobre 2020, Idelux analyse le dossier de demande comme prévoyant une infiltration par drains dispersants.

5. Au regard de ces éléments du dossier, c'est sans commettre d'erreur que l'auteur de l'acte attaqué considère que « le projet implique des remaniements de sol et des travaux de drainage, au mépris de la condition explicitée à l'article R.II.37-11, § 2, précité, point 2° puisqu'il prévoit des systèmes d'épuration individuelle qui engendreront nécessairement l'installation de drains afin d'évacuer les eaux usées épurées ».

Il y a lieu de relever pour le surplus qu'au premier échelon de la procédure administrative, le fonctionnaire délégué avait mis en exergue la présence de drains tandis que, dans son recours administratif, la demanderesse de permis s'est abstenue de démontrer l'absence de drainage au sens de l'article R.II.37-11, § 2, 2°, du CoDT.

6. Il s'ensuit que la première branche du premier moyen n'est pas fondée.

V. Autres griefs

Dans la mesure où les conditions édictées par l'article R.II.37-11, § 2, du CoDT sont, selon les termes mêmes de cette disposition, cumulatives, le non-respect de la condition imposant l'absence de drainage revêt un caractère déterminant et suffit à fonder valablement la décision de refus attaquée.

Il est, par conséquent, sans intérêt d'examiner les première, troisième, quatrième et cinquième branches du moyen et le deuxième moyen qui ne pourraient, en toute hypothèse, justifier l'annulation de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

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 1er.

La requête en annulation 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°, 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 le 15 octobre 2024, par la XIII^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Luc Donnay