

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

n° 261.701 du 11 décembre 2024

A. 232.355/XIII-9142

En cause : **la ville d'Arlon**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard de COCQUEAU et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

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 :

la société à responsabilité limitée
CLEA DEVELOPPEMENTS,
ayant élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 2 décembre 2020 par la voie électronique, la ville d'Arlon demande l'annulation de l'arrêté du 2 octobre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Cléa Développements un permis d'urbanisme sous conditions ayant pour objet la construction d'un immeuble de quatre appartements sur un bien sis rue du Moulin Lampach à Arlon, cadastré division 1, section A, n° 1367 p2.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 20 janvier 2021 par la voie électronique, la SRL Cléa Développements a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 février 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean Dambourg, *loco* M^{es} Bernard De Cocqueau et Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nelson Briou, *loco* M^e Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendue 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 20 novembre 2019, la société personnelle à responsabilité limitée (SPRL) – devenue depuis lors SRL – Cléa Développements introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble de quatre logements sur un bien sis rue du Moulin Lampach à Arlon, cadastré division 1, section A, n° 1367 p 2.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur et en zone d'initiative privilégiée de type 1 d'Arlon.

Il est également repris en zone d'assainissement collectif dans le périmètre d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) de Semois-Chiers.

Le 5 décembre 2019, le dossier est déclaré complet.

4. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction au premier échelon administratif. Tel est notamment le cas de l'avis défavorable du 7 janvier 2020 de la société coopérative (SC) intercommunale Idelux Eau et de l'avis défavorable du 24 février 2020 du collège communal de la ville d'Arlon.

5. Le 23 mars 2020, le collège communal proroge de trente jours le délai qui lui est imparti pour l'envoi de sa décision.

6. Le 27 mars 2020, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

7. Le 15 avril 2020, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 18 mai 2020, la SRL Cléa Développement introduit un recours administratif contre le refus de permis du 15 avril 2020 auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 17 juin 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie sa première analyse du recours.

10. Le 26 juin 2020, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable.

11. Le 16 août 2020, la DJRC rappelle à la ville d'Arlon que le projet requiert l'exécution de mesures particulières de publicité dans la mesure où il déroge aux articles 414 et suivants du guide régional d'urbanisme (GRU).

12. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville d'Arlon du 4 au 18 septembre 2020. Elle suscite le dépôt de 120 réclamations ou observations.

13. Le 25 septembre 2020, la DJRC adresse un projet d'arrêté d'octroi conditionnel du permis au ministre de l'Aménagement du territoire.

14. Le 2 octobre 2020, le ministre délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

15. Le premier moyen est pris de la violation de l'article D.IV.53 du Code du développement du territoire (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 fait et de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la contradiction des motifs.

16. La partie requérante constate que l'acte attaqué impose plusieurs conditions, parmi lesquelles celle relative à la gestion des eaux, qui lui paraît être illégale en ce qu'elle se limite à rappeler le prescrit du Code de l'eau.

Elle relève qu'il ressort de l'avis du 17 juin 2020 de la DJRC que le test de perméabilité réalisé sur le terrain est négatif et ajoute que « le ministre n'en aperçoit pas l'existence ». Elle soutient qu'aucune possibilité d'écoulement vers des eaux de surface ne semble exister, de sorte que « seule la dernière voie semble possible ». Or, elle estime que « rien dans le dossier n'établit la faisabilité de la temporisation nécessaire », s'interrogeant sur le lieu d'implantation du système et ses caractéristiques.

Elle en déduit que la condition litigieuse viole les dispositions visées au moyen.

B. Le mémoire en réponse

17. La partie adverse expose que la condition critiquée se présente en cascade, respectant la hiérarchie imposée par l'article R.277 du Code de l'eau. Elle estime qu'aucune latitude déraisonnable n'est laissée au bénéficiaire du permis, qui doit respecter la hiérarchie des solutions imposées par cette disposition, telles que reprises dans l'acte attaqué. Elle fait valoir que, s'il s'avère que le test de perméabilité du terrain ne permet pas l'infiltration des eaux et qu'en outre, l'évacuation des eaux pluviales ne peut se faire vers une eau de surface ou une voie naturelle d'écoulement, il conviendra de mettre en œuvre la dernière solution, s'agissant de l'évacuation vers l'égouttage. Elle ajoute que, dans cette hypothèse, l'avis d'Idelux Eau impose l'installation d'un dispositif de temporisation et définit les modalités de dimensionnement de celui-ci en renvoyant vers une adresse internet donnant accès à un calculateur. Elle considère qu'aucune latitude n'est laissée à la bénéficiaire de permis dès lors que celle-ci devra atteindre les chiffres imposés dans la condition, soit un débit de vidange admissible de 5 l/s/ha.

Elle souligne que le bassin de rétention des eaux pluviales est identifié sur les plans, de sorte que le moyen manque en fait sur ce point.

C. Le mémoire en intervention

18. La partie intervenante expose que le bien concerné par le projet se situe dans un régime d'assainissement collectif (RAC) et que la rue du Hêtre est dotée d'un égout « gravitaire ». Elle ajoute avoir déjà prévu un système de rétention des eaux et un raccordement à l'égout, tel que cela ressort des plans.

Elle soutient que la condition relative à la gestion des eaux respecte le prescrit légal et les enseignements de la jurisprudence. Elle estime qu'elle est nécessaire à la faisabilité du projet. Elle considère qu'elle est précise et limitée quant à son objet étant entendu que l'interdiction de planter une haie sur la canalisation d'égout privée se suffit à elle-même et peut difficilement être plus stricte et que le reste de la condition porte uniquement sur le rejet des eaux pluviales, ce qui est précis et limité. Elle assure que cette condition ne laisse place à aucune appréciation en ce que l'interdiction est une prohibition pure et simple et que le rejet des eaux

pluviales impose un mécanisme en cascade, dans le respect de la hiérarchie prévue à l'article R.277 du Code de l'eau, système qui ne laisse aucune marge de manœuvre à celui qui exécute le permis.

Elle expose que la demande de permis prévoit que « les eaux usées seront évacuées dans le collecteur public » et que « les eaux pluviales seront évacuées dans le collecteur public après passage dans un bassin de rétention », ce qui renvoie à la troisième hypothèse visée par l'article R.277, § 4, du Code de l'eau, s'agissant de l'évacuation en égout.

Elle souligne que le bassin de rétention est indiqué sur les plans et que le volume de celui-ci pourra être adapté après réalisation du calcul requis permettant d'aboutir au débit autorisé de 5 l/s/ha.

Elle rappelle que les législations des polices administratives de l'Eau et de l'Aménagement du territoire sont en principe autonomes.

D. Le mémoire en réplique

19. La partie requérante souligne que seule la DJRC évoque un test de perméabilité négatif. Elle indique n'en avoir jamais eu connaissance et elle ajoute que ce test n'était en tout cas pas déposé avec la demande de permis initiale. Elle en infère que l'acte attaqué autorise la dernière des solutions envisagées par l'article R.277 du Code de l'eau, à savoir le rejet à l'égout, sans qu'il soit prouvé que l'infiltration est effectivement possible.

À admettre que cette solution soit acceptable, *quod non*, elle maintient que la faisabilité de cette temporisation n'est pas démontrée, même si une mention « bassin de rétention » apparaît sur le plan des fondations, dès lors qu'aucun calcul de dimensionnement ne figure au dossier pour attester de l'adéquation du volume envisagé à l'objectif recherché et que la réalisation effective de la temporisation pourrait nécessiter une emprise plus grande dont les conséquences ne sont pas appréhendées dans l'acte attaqué.

Elle s'étonne de ce qu'alors que le principe de l'ajutage d'un bassin de rétention est de se vider lentement par sa partie basse, le point de raccordement à l'égout est prévu dans la rue des Hêtres, selon un tracé parallèle à la rue du Moulin Lampach, qui est légèrement montante. Le tracé de l'écoulement par voie gravitaire du bassin n'étant pas démontrée, elle remet en cause son efficacité et son utilité, d'autant qu'elle souligne que rien n'est mentionné quant à l'installation d'une pompe de relevage.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

20. La partie adverse soutient que la circonstance que les vérifications préalables nécessaires à la faisabilité de l'infiltration sur la zone n'ont pas été réalisées avant l'octroi du permis d'urbanisme attaqué, ne rend pas la condition imprécise.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

21. La partie intervenante estime n'avoir aucune latitude dans la mise en œuvre de son projet, qui doit se confirmer à l'avis d'Idelux Eau et, partant, respecter la hiérarchie des modes de rejet des eaux pluviales, réaliser, le cas échéant un test d'infiltration, rédiger une justification de son interprétation ou de l'impossibilité technique de le faire vu le peu d'espace disponible et le mettre en œuvre.

Elle soutient que les mesures à mettre en œuvre et la manière de le faire sont assez claires. Elle relève qu'elles sont précisées dans une brochure éditée en 2017 par l'association devenue entre-temps Idelux Eau.

Elle fait valoir qu'il n'est pas nécessaire de modifier les plans pour réaliser des aménagements souterrains ou réalisés très superficiellement sur la parcelle qui découleraient de la mise en œuvre de la condition litigieuse.

Elle relève qu'en l'espèce, les zones de jardin non minéralisées sont assez réduites, le projet étant situé en ville. Elle assure que les possibilités d'infiltration sont assez limitées et que la proximité des zones de jardins aux constructions ont impliqué que son architecte privilégie l'infiltration dans les jardins de superficies plus importantes et à bonne distance des constructions. Elle écrit qu'il n'est pas possible d'infiltrer sous une construction, pour les mêmes motifs de risques.

Elle expose qu'en l'absence de voie d'écoulement à proximité, la citerne de rétention est la solution qui paraît la plus adéquate. Elle justifie le peu d'explication par l'auteur du projet du choix de cette solution par la circonstance qu'il lui paraît évident.

Elle fait valoir que l'avis défavorable d'Idelux Eau découle d'une pratique habituelle visant à limiter tout risque de mise en cause de sa responsabilité.

Elle tire des plans que le projet n'induit pas une superficie minéralisée trop importante et ne générera donc pas des volumes de rétention importants, de sorte que la citerne sous le parking du rez-de-chaussée ou tout élément de rétention ne devra pas être d'un volume conséquent, mais plutôt standard, de l'ordre de 10 à 15 m³. Elle assure que l'espace disponible permet aisément de prévoir une citerne de rétention permettant de retenir une quantité d'eau suffisante pour aboutir au débit de fuite souhaité de 5 l/s/ha, qui constitue un ajustement technique.

Elle estime que cet élément est accessoire et secondaire dès lors que toutes les précautions sont prises et, qu'en cas de rejet dans l'égout, le débit de fuite sera de 5 l/s/ha. Elle ajoute qu'il ne s'agit que de la question de l'évacuation des eaux pluviales pour un projet de peu d'ampleur.

Elle reproduit une note établie par son architecte.

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

22. La partie requérante relève qu'aux termes de son dernier mémoire, la partie intervenante développe des explications supplémentaires, produit une brochure et se réfère à une note de l'architecte, lesquelles ne figurent pas dans le dossier administratif et ne peuvent pallier ni les lacunes de ce dernier ni l'illégalité de la condition litigieuse qui en découle.

IV.2. Examen

23. L'article D.IV.53, alinéa 1^{er} et 2, du CoDT dispose comme suit :

- « Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

Les conditions qui assortissent un permis d'urbanisme doivent être précises et limitées quant à leur objet, et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. Elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Ainsi, elles ne peuvent pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la

délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

La notion de « motivation adéquate » au sens de l'article D.IV.53 du CoDT rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. 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 qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'autorité chargée de statuer sur la demande de permis d'urbanisme peut s'écarter de l'avis émis par une autorité administrative à la condition de donner les motifs permettant de comprendre pourquoi elle s'en écarte. L'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés.

24. En l'espèce, le bien est repris en zone d'assainissement collectif au PASH de Semois-Chiers.

La condition imposée par l'acte attaqué et critiquée par la partie requérante est libellée comme suit :

« Les conditions émises dans le rapport d'Idelux daté du 07/01/2020 (voir annexe 2) et, notamment le fait que le système d'épuration des eaux devra prévoir la séparation des eaux pluviales des eaux usées, conformément à l'article R.277, § 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon [du] 01/12/2016 entré en vigueur le 01/01/2017 relatif au livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau ».

Dans son avis défavorable du 7 janvier 2020, auquel se réfère la condition précitée, l'association intercommunale Idelux Eau expose ce qui suit :

« Il convient donc de :

- ne pas planter une haie sur la canalisation d'égout privé ;
- chercher une alternative au rejet des eaux pluviales à l'égout afin de respecter la hiérarchie prévue au Code de l'Eau (article R.277) en envisageant en priorité l'infiltration. Dans ce cas, il convient de s'assurer de la faisabilité du dispositif d'infiltration via une note de calcul basée sur un test de perméabilité.

Si ce test s'avère négatif ou si le terrain présente une contrainte technique à l'infiltration, l'évacuation des eaux pluviales peut se faire vers une eau de surface ou une voie artificielle d'écoulement, moyennant l'accord de son gestionnaire.

Enfin, en dernier recours, les eaux pluviales peuvent être évacuées dans l'égouttage public. Il convient alors d'installer un dispositif de temporisation dont le volume sera dimensionné selon la feuille de calcul du Groupe Transversal Inondations (GTI) mise à disposition sur le portail inondation de la Région wallonne (http://environnement.wallonie.be/inondations/inondations_outils.htm) pour respecter un débit de vidange admissible de 5 l/s/ha ».

L'article R.277, § 4, du Code de l'eau, figurant dans la sous-section « régime d'assainissement collectif », auquel l'avis précité renvoie, dispose notamment comme il suit :

« § 4. Sans préjudice d'autres législations applicables, les habitations dont le permis d'urbanisme, pour sa construction, sa reconstruction ou la création d'un nouveau logement au sens de l'article D.IV.4 du CODT, a été délivré en première instance après le 31 décembre 2016 évacuent leurs eaux pluviales :

1° prioritairement dans le sol par infiltration ;

2° en cas d'impossibilité technique ou de disponibilité insuffisante du terrain, dans une voie artificielle d'écoulement ou dans une eau de surface ordinaire ;

3° en cas d'impossibilité d'évacuation selon les points 1° ou 2°, en égout ».

La condition litigieuse, qui se limite en substance à reprendre l'ordre de priorité prévu par l'article R.277, § 4, du Code de l'eau, laisse une trop grande latitude à la bénéficiaire du permis quant à la technique à retenir pour l'évacuation des eaux pluviales, sachant qu'elle privilégie une solution relevant de la troisième hypothèse visée par cette disposition, soit l'évacuation des eaux pluviales par l'égout public après leur passage dans un bassin de rétention. Il ne peut être trouvé dans le dossier administratif, dont la demande de permis, d'éléments suffisamment tangibles de nature à restreindre les options ouvertes afin de circonscrire à suffisance sa marge de manœuvre dans l'exécution de la condition litigieuse. Ainsi, le dossier administratif ne contient notamment aucune note de calcul basée sur un test de perméabilité du sol de nature à éventuellement exclure l'infiltration dans le sol, s'agissant de la première alternative à envisager.

La question de l'évacuation des eaux pluviales ne peut être considérée comme portant sur un élément secondaire et accessoire au regard de l'importance du projet litigieux et de son contexte bâti et tenant compte du fait que l'auteur de l'acte attaqué a estimé que « la réclamation portant sur le risque d'inondations dans le quartier vu que les eaux de pluies seront déversées dans le réseau d'égouttage est fondée ».

Le premier moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les deuxième et troisième moyens.

V. Indemnité de procédure

25. 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 annulé l'arrêté du 2 octobre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SRL Cléa Développements un permis d'urbanisme sous conditions ayant pour objet la construction d'un immeuble de quatre appartements sur un bien sis rue du Moulin Lampach à Arlon, cadastré division 1, section A, n° 1367 p2.

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 11 décembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders