

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.689 du 29 octobre 2025

A. 236.159/XIII-9611

En cause :

1. **P.M.**,

2. **N.W.**,

ayant tous deux élu domicile chez

M^e Augustin DAOUT, avocat,

rue de Stassart 99

1050 Bruxelles,

contre :

1. **la commune d'Oupeye**,

représentée par son collège communal,

2. **la Région wallonne**,

représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez

M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,

avenue de Tervueren 34/27

1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme GÉNÉRAL CONSTRUCTION LIÈGE,

ayant élu domicile chez

M^{es} Fabrice EVRARD et

Julie CUVELIER, avocats,

chemin du Stocquoy 1

1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 avril 2022 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 7 février 2022 par laquelle le collège communal d'Oupeye délivre à la société anonyme (SA) Général Construction un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction groupée de 54 logements sur un bien sis entre les rues de Milmort, Longpré et Haie Martin à Oupeye (Hermée), cadastré 5^e division, section B, n^{os} 441 W (pie), 702 A (pie), 703 (pie), 439 A et 728 A (pie).

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 30 mai 2022, la SA Général Construction Liège a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 24 juin 2022.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse de la seconde partie adverse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2025.

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

M^e Augustin Daout, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, et M^e Zoé de Limbourg, *loco* M^{es} Fabrice Evrard et Julie Cuvelier, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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 16 avril 2020, la SA Général Construction introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction groupée de 54 logements (36 maisons et 18 appartements), avec création de voiries, parkings et espaces verts, sur un bien sis entre les rues de Milmort, Longpré et Haie Martin à Oupeye (Hermée), cadastré 5^e division, section B, n^{os} 441 W (pie), 702 A (pie), 703 (pie), 439 A et 728 A (pie).

La demande de permis d'urbanisme comprend une demande de création de voiries communales, dont une voirie principale qui relie la rue de Milmort et la rue Longpré ainsi que deux voiries secondaires se terminant à la frontière des parcelles limitrophes, l'une à l'Ouest et l'autre en haut à droite du projet.

Les parcelles sont situées en zone d'habitat à caractère rural et, pour certaines, partiellement en zone agricole au plan de secteur de Liège. Toutefois, le projet est circonscrit à la zone d'habitat à caractère rural.

Le dossier de demande comporte notamment une étude d'incidences sur l'environnement qui présente le master plan de la SA Général Construction, en deux phases, le projet litigieux consistant en la première phase, tandis que la seconde phase porte sur un projet futur de construction de 45 logements et de création d'autres voiries communales rue Haie Martin.

4. Le 6 octobre 2020, il est accusé réception du dossier complet.

5. Une enquête publique est organisée du 26 octobre au 24 novembre 2020. Elle suscite le dépôt de nombreuses réclamations et courriers en faveur du projet, dont une réclamation du 23 novembre 2020 du collectif citoyen « Hermée dit non », auquel les parties requérantes se sont associées.

6. Une réunion de concertation est organisée le 30 novembre 2020.

7. Divers avis sont sollicités et émis, parmi lesquels les avis favorables conditionnel du 2 novembre 2020 de l'Association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE), du 4 novembre 2020 de la cellule Giser, du 12 novembre 2020 du pôle Environnement et du 8 décembre 2020 du département nature et forêts.

8. Le 25 mars 2021, le conseil communal d'Oupeye décide d'autoriser la création d'une nouvelle voirie, d'emplacements de stationnements et d'une placette

sur les terrains situés entre la rue de Milmort et la rue Haie Martin à Hermée, parcelles cadastrées 5^e division, section B, n^{os} 441W, 702A, 703, 439A et 728A.

9. Le 14 avril 2021, dix personnes, dont les deux parties requérantes, introduisent un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 27 juillet 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition de décision de refus.

11. Le 10 septembre 2021, le ministre décide d'autoriser la création et modification de voiries communales, telles qu'identifiées sur le plan intitulé « Plan de délimitation de la voirie à créer », levé et dressé le 26 juin 2020.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le n^o A. 234.981/XIII-9475.

12. Le 20 décembre 2021, le collège communal d'Oupeye émet un avis favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme.

13. Le 31 janvier 2022, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme.

14. Le 7 février 2022, le collège communal d'Oupeye octroie le permis d'urbanisme sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué dans la présente affaire.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties requérantes

A. La requête en annulation

15. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, des articles D.1 et D.3 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes de précaution, de minutie et « de bon aménagement des lieux », ainsi que de l'erreur des motifs de droit et de fait, de l'inadéquation des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

16. Les parties requérantes exposent que la zone destinée à accueillir le projet litigieux est soumise à des aléas d'inondation importants, celle-ci ayant fait l'objet de plusieurs inondations durant les années 2016, 2018, 2019 et, encore postérieurement à l'enquête publique, en juin 2021. Elles soutiennent que l'importance de ces risques d'inondation est due à la situation du quartier situé dans une zone en cuvette et à la perméabilité du sol, que plusieurs riverains ont relevé.

Elles indiquent avoir enjoint à l'autorité de régler le problème des inondations régulières avant d'envisager des constructions nouvelles et précisent avoir introduit, durant l'enquête publique, une réclamation dans laquelle elles :

- rappellent que le quartier faisant l'objet d'un régime d'assainissement collectif (RAC), les eaux pluviales doivent, en vertu du Code de l'eau, être évacuées prioritairement par infiltration ;
- émettent des doutes sur la faisabilité matérielle de l'infiltration eu égard à la structure du sol et aux divergences existant, à leur estime, sur cette question entre les études présentées par la demanderesse du permis, réalisées par les bureaux SGS et Raisô ;
- contestent la méthodologie utilisée par le bureau Raisô.

Elles estiment que la motivation de l'acte attaqué sur cette problématique est inadéquate et insuffisante.

Elles reprochent à l'autorité décidante de ne pas avoir fait usage de ses pouvoirs d'instruction pour faire réaliser une « nouvelle étude » alors que, dans son avis du 12 novembre 2020, le pôle Environnement pointe la faiblesse des chapitres de l'étude d'incidences sur l'environnement sur les enjeux liés à l'hydrologie et l'énergie.

Elles soulignent avoir fait valoir que les principes de précaution et de prévention s'opposent au projet litigieux qui risque d'aggraver les inondations régulières de cette zone.

Elles déduisent de l'acte attaqué que des pistes d'amélioration ont été recherchées à l'échelle de l'entité de Hermée et non pour la zone du projet. Si elles estiment que ces solutions, tel le bassin d'orage, peuvent être utiles pour certaines parties de l'entité, elles sont d'avis qu'elles ne le sont pas pour le site litigieux. Elles relèvent avoir critiqué à divers égards la solution du bassin d'orage avancée dans le cadre de leur recours administratif contre la décision du 10 septembre 2021 sur la création et la modification des voiries communales. Elles soulignent avoir mis en exergue les conclusions d'une étude qu'elles ont commandée au bureau Solor, dont il

ressort que la faisabilité de l'infiltration des eaux pluviales sur chaque parcelle et la gestion du ruissellement sont insuffisamment étudiées par le porteur de projet.

Elles font grief à l'autorité décidante de ne pas répondre à ces aspects de leur recours administratif et elles disent ne pas comprendre la raison pour laquelle celle-ci considère que la mise en place d'un bassin d'orage situé à une altitude plus élevée que la cuvette est suffisante. Elles y voient la violation des principes de prévention et de précaution, et l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elles invitent à prendre en considération deux autres circonstances survenues postérieurement aux réclamations, s'agissant, d'une part, d'une inondation intervenue le 3 juin 2021 dans la rue Longpré, au sujet de laquelle elles ont écrit au bourgmestre le 15 juin 2021 sans qu'une suite n'y soit réservée et, d'autre part, du remplacement de la circulaire ministérielle du 9 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces par la circulaire ministérielle du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable. Elles font grief à l'acte attaqué de se référer à la circulaire de 2003, et non à celle de 2021 qui est pourtant d'application immédiate – et donc s'applique au projet litigieux –, sauf son point 7.2.1 relatif aux compléments de la demande de permis, qu'il est recommandé de n'appliquer qu'aux demandes introduites à partir du 1^{er} avril 2022. Elles relèvent que l'article 7.2.2 de la circulaire du 23 décembre 2021 émet des recommandations spécifiques pour les biens ayant été inondés et elles soutiennent que « la rue Longpré ayant subi des inondations à plusieurs reprises, la partie adverse aurait dû à tout le moins motiver son absence de demande de note complémentaire en application de l'article R.IV.26-3, alinéa 2, du CoDT ». Elles lui reprochent l'absence de prise en compte des critères d'analyse repris à l'article 7.3 de la circulaire du 23 décembre 2021, sans justification, en méconnaissance des principes de précaution et de prévention, et en commettant une erreur manifeste d'appréciation. Elles font valoir que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante au regard des critiques exposées à cet égard dans leur réclamation.

B. Le mémoire en réplique

17. Elles s'étonnent que la seconde partie adverse n'identifie pas leur réclamation. Elles précisent que le dossier administratif comprend une lettre du 22 novembre 2020 de la première d'entre elles où elle confirme que le cabinet d'avocats désigné représente ses intérêts au sein du collectif citoyen « Hermée dit NON ». Elles en infèrent que les remarques et observations émises contre la demande dans un courrier référencé AD000626 sont à considérer comme étant les leurs. Elles exposent que ce courrier formule les remarques et observations émises, dans le cadre de l'enquête publique, quant aux aléas d'inondation importants et fréquents de la zone

en question. Elles constatent que la première partie adverse en a accusé réception par un courrier du 25 novembre 2020. Elles disent ne pas comprendre, à la lumière du mémoire en réponse, en quoi la seconde partie adverse a répondu aux griefs précis, circonstanciés et adéquats exprimés dans cette réclamation. Si elles confirment que la question de la gestion des eaux et des inondations a été prise en compte par l'autorité, elles reprochent toutefois à l'acte attaqué de ne pas permettre de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur passe outre les arguments de leur réclamation.

C. Le dernier mémoire

18. Elles précisent que si elles ne mettent pas en doute l'utilité de la création d'un bassin d'orage, qui permettra d'améliorer la situation à l'échelle de l'entité d'Hermée, elles assurent qu'un tel ouvrage est dénué de toute pertinence pour juguler les risques d'inondation frappant régulièrement leur rue.

IV.2. Examen

IV.2.1. Griefs relatifs à la réclamation du collectif citoyen « Hermée dit NON » et aux circonstances postérieures à l'enquête publique

19.1. L'article D.I du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit que « la politique environnementale de la Région repose sur le principe d'action préventive, selon lequel il convient de prévenir un dommage plutôt que d'avoir à le réparer ».

Le principe de précaution dans le domaine de la protection d'un environnement sain découle notamment de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution et se concrétise à l'article D.3 du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui dispose que « l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable ». Ce principe impose une démarche de précaution à l'égard des risques incertains qui ne peuvent pas être exclus mais qui apparaissent avec une certaine vraisemblance.

L'application des principes de prévention et de précaution par l'autorité administrative relève de son pouvoir discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État ne peut y substituer son appréciation. Il ne peut que contrôler l'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 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.

19.2. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme 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 être claire, pertinente et adéquate afin de 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.

En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été formulées lors d'une enquête publique. Il faut mais il suffit que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations émises et indiquent les raisons de droit et de fait qui justifient le sens de la décision prise. Ainsi, lorsque des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées dans une réclamation, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, ces observations.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif. Compte tenu de la présomption de légalité attachée à l'acte attaqué, il revient aux parties requérantes de démontrer, de manière suffisamment étayée et plausible, que les circonstances de fait prises en compte par l'auteur de l'acte attaqué sont erronées.

Lorsqu'aucune des instances spécialisées qui ont été consultées n'a remis en cause la qualité et les données de l'étude d'incidences sur l'environnement, il n'appartient pas au Conseil d'État de reconsidérer les analyses contenues dans celle-ci, hors le cas d'une erreur manifeste d'appréciation.

20. En l'espèce, la réclamation du 21 novembre 2020 du collectif citoyen « Hermée dit NON », à laquelle les deux parties requérantes se sont associées, comporte un passage consacré aux inquiétudes des réclamants « quant aux aléas d'inondation importants et fréquents de la zone en question ». Ce point de la réclamation se réfère à des inondations subies en 2016 et 2018, à l'effet sur les primes d'assurance des riverains, à la rue Longpré particulièrement touchée par le ruissellement des eaux pluviales et par les inondations, à l'obligation en vertu du Code de l'eau d'assurer l'évacuation des eaux pluviales en priorité par infiltration dans le

sol et à la remise en question de la possibilité matérielle d'une telle infiltration en l'espèce. Sur cette dernière question, les réclamants estiment que les études sur lesquelles se fonde la demanderesse de permis se contredisent. Ils se réfèrent d'une part à une étude de 2018 de la société SGS dont ils citent l'extrait suivant :

« Sur la base des essais réalisés et de la moyenne de perméabilité obtenue pour les limons quaternaires testés pour autant que des essais complémentaires puissent confirmer cette tendance, une infiltration superficielle d'eaux pluviales dans le sol pourrait théoriquement être envisagée sur le site (indépendamment de l'espace disponible au droit de chacun des lots projetés). Il convient néanmoins de rester attentifs aux valeurs plus faibles mesurées en F5 et F7 pouvant témoigner d'une zone moins propice à l'infiltration d'eau dans le sol ».

Ils s'appuient, d'autre part, sur les deux rapports de la société Raisô de septembre 2019 et janvier 2020, relatifs à la gestion des eaux pluviales de l'espace public et des espaces privés, dont ils considèrent les conclusions comme « radicalement opposées à celles de SGS ».

Ils assurent que ces études soulèvent « un débat scientifique » entre les méthodes utilisées, à savoir la méthode Lefranc par SGS et Porchet par Raisô, et qu'en tout état de cause, « tant les résultats de SGS (moyenne de 2.6×10 exposant - 6) que de Raisô (entre 6.07×10 exposant - 6 et 1.72×10 exposant - 5) » sont inférieurs aux seuils préconisés par la Région wallonne dans son code de bonnes pratiques.

Ils critiquent l'absence de publication sur le site internet de la commune des études Raisô, considérées comme étant des documents « d'une importance capitale », et estiment être « face à un cas de controverse scientifique portant sur la validité de la méthode "Lefranc" ».

21. L'acte attaqué est motivé notamment comme suit :

« Considérant qu'en vertu de l'article D.64 du livre I^{er} du Code de l'Environnement, le projet est soumis à Étude d'incidences sur l'Environnement - EIE - pour le motif suivant : "Projet de lotissement comprenant une superficie de 2 ha et plus de lots destinés à la construction d'habitations ou au placement d'installations fixes ou mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, en ce compris les espaces réservés à la réalisation d'équipements et d'aménagements divers liés à la mise en œuvre du lotissement" ;

Considérant que cette EIE, datée de décembre 2019, est jointe à la présente demande de permis ; qu'elle a été réalisée par le bureau [P.] SA, Architecture et Environnement, agréé conformément à l'Arrêté du Gouvernement Wallon du 17/03/2005 relatif au livre I^{er} du Code de l'Environnement ;

Considérant que, conformément au Code de l'Environnement, une Réunion d'information Préalable du public (RIP) relative à ce projet s'est déroulée le 04/04/2019 à 19H00 rue Ponçay 1 à 4680 Oupeye dans le réfectoire de l'école communal d'Hermée ;

Vu le procès-verbal de la Réunion d'information Préalable du public ; qu'à la suite de cette réunion, les réclamations ont été transmises à la commune d'Oupeye ainsi qu'au demandeur ;

Considérant que les questions posées s'inscrivant dans les champs de compétence du permis d'environnement et du CoDT ont été prises en compte dans le cadre de l'Etude d'incidences sur l'Environnement ;

Considérant que cette étude est complète et actuelle en identifiant, décrivant et évaluant les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs ;

Vu la note de l'auteur de projet qui atteste du respect des recommandations de l'EIE, à l'exception de la mesure 17 qui concerne l'aménagement d'une double rangée de fruitiers le long de la limite sud du projet de manière à créer une transition plus douce avec la zone agricole et où il n'est finalement prévu qu'une seule rangée ; que ce respect partiel est toutefois motivé par le dégagement nécessaire entre les plantations et les citernes à eau de pluie et/ou citernes d'infiltration ;

Vu les recommandations de l'EIE émises par le chargé d'études jointes à la demande de permis unique ainsi que les réponses apportées par le demandeur ;

Considérant que le point non suivi dans les recommandations est argumenté par l'auteur de projet ;

[...]

Considérant que les parcelles sont contraintes par :

- 441W : 10 aléas d'inondation par ruissellement (moyen) et située à proximité immédiate d'un axe de ruissellement concentré ;
- 702A : 16 aléas d'inondation par ruissellement (élevé) et traversée par un axe de ruissellement concentré ;
- 439A : 36 aléas d'inondation par ruissellement (élevé) et traversée par un axe de ruissellement concentré ;
- 728B : 10 aléas d'inondation par ruissellement (élevé) et traversée par un axe de ruissellement concentré ;
- 703 : 19 aléas d'inondation par ruissellement (élevé) et traversée par un axe de ruissellement concentré ;

[...]

Considérant que les organismes suivants ont été consultés en date du 06/10/2020 :

[...]

- Département de la ruralité et des cours d'eau – GISER : qu'un avis, daté du 04/11/2020, a été réceptionné en nos services le 13/11/2020 ; que celui-ci est favorable conditionnel et mentionne :

“ Le projet est traversé par des axes de concentration du ruissellement (partie nord-ouest du site). Le projet prévoit de laisser libre de construction le thalweg naturel (zone verte), en y aménageant des fascines pour limiter les apports de boue venant éventuellement des champs voisins, et une zone d'immersion temporaire qui pourrait offrir une certaine temporisation du ruissellement en cas d'événement intense. La voirie traversant le thalweg est équipée de canalisations *ad hoc*. En aval de la voirie, le thalweg est bordé sur sa rive droite par un merlon de manière à protéger les habitations existantes (392C3, etc.). Sur la base de ces éléments, nous considérons que le projet ne fait pas obstacle à l'écoulement naturel et qu'il n'est pas soumis à un risque naturel majeur d'inondation par ruissellement.

Par ailleurs, considérant la proximité d'un axe de ruissellement d'importance élevée, nous attirons l'attention de l'autorité communale sur la nécessité de limiter les quantités d'eau pluviale issues des surfaces imperméabilisées pour éviter d'engendrer des problèmes supplémentaires d'écoulement des eaux en aval. Nous nous référons pour cela à la section 'Responsabilités Communales' de la Circulaire relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces du 9 janvier 2003 (MB 4/3/2003 p. 10.669). L'étude de projet prévoit pour la gestion des EP de l'espace public la création de 3 bassins d'infiltration sous voirie, et pour la gestion des EP privées, la mise en œuvre d'une citerne d'infiltration par logement et de revêtements perméables pour les parkings et allées. Ces éléments nous semblent devoir être repris dans le permis délivré.”,

- [...]

- AIDE : qu'un avis, daté du 02/11/2020 ; que celui-ci est favorable conditionnel et mentionne :

“ Ce projet est conforme au Code de l'Eau.

Les canalisations sont largement dimensionnées. Tous les réseaux devront être réalisés en PVC et l'enrobage devra être réalisés jusque 20 cm au-dessus de l'extrada. La portion de la canalisation d'égouttage du tronçon CV3-CV2 située sous le bassin d'infiltration devra être protégée du bassin, sans que cela nuise à son fonctionnement.

Les ouvrages d'infiltration et la zone d'immersion temporaire sont bien dimensionnés et bien conçus. Il faut toutefois supprimer les limiteurs de débit à leur sortie vu qu'il s'agit de bassins d'infiltration. Un trop-plein doit par contre être prévu pour éviter le débordement, vers la zone d'immersion temporaire pour les deux ouvrages à proximité et vers le réseau d'égouttage pour le troisième. Les places de parking en revêtement perméable devront avoir une pente la plus faible possible pour limiter le ruissellement au maximum.

Le CSC et le métré devront être revus en fonction de nos remarques.” ;

Considérant que le CESE Wallonie - Pôle Environnement a été consulté en date du 13/10/2020 ; qu'un avis, daté du 12/11/2020, a été réceptionné en nos services le 16/11/2020 ; que celui-ci est favorable conditionnel et mentionne :

“ Avis sur la qualité de l'étude d'incidences sur l'environnement

Le Pôle Environnement estime que l'étude d'incidences contient les éléments nécessaires à la prise de décision.

Cependant, le Pôle regrette :

- la faiblesse du chapitre consacré aux enjeux liés à l'hydrologie, abordée superficiellement, alors que le projet se trouve à proximité de quartiers ayant été victimes d'inondations récentes et que le terrain est traversé par un aléa de ruissellement important, et alors que cette urbanisation inquiète fort les voisins déjà impactés.

- la faiblesse du chapitre relatif à l'énergie et le peu de recommandations à ce sujet.

A ce propos, l'auteur de l'étude souligne que 'le projet est peu détaillé en ce qui concerne les aspects énergétiques du projet'. Les principes d'utilisation rationnelle de l'énergie devront faire l'objet de précisions”.

Avis sur l'opportunité environnementale du projet

Le Pôle Environnement remet un avis favorable sur l'opportunité environnementale du projet dans la mesure où les recommandations de l'auteur et les remarques du Pôle expliquées ci-dessous sont prises en compte.

La principale contrainte hydrologique, à savoir l'axe de ruissellement concentré traversant le périmètre du projet, a d'ores et déjà été intégrée dans la conception de celui-ci, ce qui est positif. L'axe du thalweg est maintenu hors de l'urbanisation comme zone humide plantée, et le projet prévoit la mise en place d'une fascine, d'une haie, d'un bassin tampon et de merlons, tout en maintenant les habitations à l'abri, en hauteur. Le demandeur a mentionné, lors de la visite sur place, une étude hydrologique détaillée, réalisée par un bureau spécialisé, couvrant toute la zone et validant cet aménagement, mais non disponible dans la demande de permis. Cette étude a été transmise au Pôle ultérieurement.

Le Pôle souligne la qualité du projet. De plus, il constate que les recommandations de l'étude ont été suivies, voire complétées.

[...]

Le Pôle appuie en outre toutes les recommandations de l'auteur et insiste particulièrement sur les suivantes :

- réaliser des tests d'infiltration complémentaires à l'emplacement de chaque citerne pour confirmer la possibilité d'infiltrer correctement, vu la nature du sol et son manque d'homogénéité, et en particulier rester attentif aux valeurs plus faibles mesurées en F5 et F7, pouvant témoigner d'une zone moins propice à l'infiltration d'eau dans le sol ;
- prévoir des citernes à eau de pluie afin de valoriser les eaux pluviales pour chaque nouveau logement ;

[...]

Le projet prévoit une citerne d'eau de pluie de 5. 000 litres par maison, couplée à une citerne d'infiltration. Le Pôle suggère d'envisager l'augmentation de la capacité des citernes, compte tenu de la sécheresse des récents étés, et d'affecter cette eau à l'arrosage, aux toilettes et à la buanderie. Cette citerne disposera d'un ajutage permettant de constituer un volume tampon de 30 % en cas d'orage.

Le Pôle recommande également d'envisager le placement de citernes individuelles dans les blocs à appartements pour les logements situés au rez-de-chaussée et disposant d'un jardin. En effet, le projet ne prévoit aucune récupération d'eau de pluie pour ces ensembles, uniquement de l'infiltration vu la difficulté de gérer une distribution commune d'eau de pluie."

[...]

Considérant que les remarques émises lors de l'enquête peuvent être résumées comme suit :

[...]

- Plusieurs documents essentiels n'ont pas été publiés par la commune dans le cadre de l'enquête publique, ce qui constitue une violation des règles substantielles ;
- [...]
- Le principe de prévention exige de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter le risque de dommage prévisible et certain d'inondation, tel qu'il résulte des données hydrographiques de la région et des calamités naturelles endurées par les riverains ces dernières années, ce que le projet ne fait pas suffisamment ;
- Le principe de précaution implique de prendre des mesures effectives pour prévenir un risque de dommage grave et irréversible, même en l'absence de certitude scientifique, comme c'est le cas du taux de perméabilité du sol, au sujet duquel deux bureaux d'études ont rendu des rapports qui se contredisent ;

[...]

Considérant la délibération du Conseil Communal du 25/03/2021 qui prend connaissance des résultats de l'enquête publique, des divers avis de services externes, ainsi qu'une analyse juridique des réclamations sur le volet voirie de la procédure ; que le Conseil communal a décidé de marquer son accord sur l'ouverture et la modification de voiries communales, telles que proposées dans le dossier de demande de permis d'urbanisme ; que cette décision mentionne :

“ [...]

Vu la lettre de réclamation adressée par les riverains du Collectif citoyen 'Hermée dit NON' représentés par Maître Augustin DAOUT, en sa qualité de conseil ;

Attendu que dans la réclamation adressée, les griefs suivants ont été relevés par Maître DAOUT :

[...]

- Que plusieurs documents essentiels n'ont pas été publiés par l'administration dans le cadre d'une enquête publique, constituant une violation des règles substantielles ;

[...]

- Que le principe de prévention exige de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter le risque de dommage prévisible et certain d'inondation, tel qu'il résulte des données hydrographiques de la région et des calamités naturelles endurées par les riverains ces dernières années, ce que le projet ne fait pas suffisamment et qu'en plus, le principe de précaution implique de prendre des mesures effectives pour prévenir un risque de dommage grave et irréversible, même en l'absence de certitude scientifique, comme c'est le cas du taux de perméabilité du sol, au sujet duquel deux bureaux d'études ont rendu des rapports qui se contredisent ;

- [...]

Considérant que l'administration peut y répondre de la manière suivante :

- [...]

- Concernant l'omission de publication de plusieurs documents relatifs à l'enquête publique : infondé car l'ensemble du dossier, comprenant les documents administratifs, l'étude d'incidences, les plans du projet, les documents ainsi que les plans relatifs à l'ouverture de voirie, ont été mis en ligne, hormis les PEB mais qui étaient accessibles sur demande. Si on se réfère à l'article D.VIII.15 du CoDT, le dossier soumis à permis comprend le projet de plan, périmètre, schéma, guide, notice d'évaluation incidences, rapport sur les études incidences, la copie des observations et suggestions émises dans le cadre de la réunion d'information et la copie des avis, suggestions émis. De plus, conformément à l'article D.VIII.13 du CoDT stipulant que l'autorité compétente ainsi que les collèges communaux organisant une enquête publique, pour délivrer un permis d'urbanisme, peuvent procéder à toute forme supplémentaire de publicité et d'information dans le respect des délais de décision qui sont impartis à l'autorité compétente. Le dossier mis en ligne était bien complet conformément au CoDT ;

- [...]” ;

[...]

Considérant que l'avis du Fonctionnaire Délégué a été sollicité en vertu de l'article D.IV.16 du Code en date du 12/01/2021 ; que son avis a été rendu conformément à l'article D.IV.39 du Code ; qu'il propose une décision d'octroi du permis, et est libellé et motivé comme suit :

“ [...]”

Considérant que les réclamations émises dans le cadre des mesures de publicité ne sont pas fondées pour les raisons énoncées dans l’analyse circonstanciée du Collège dans son rapport à laquelle je me rallie, à savoir :

‘ Considérant que dans le cadre du volet ‘voirie’, l’Administration et le Conseil Communal ont répondu aux points visant :

- [...]
- La mise à disposition des documents de la présente demande ;
- [...]

Considérant que les arguments visant les points de réclamations suivants ont été mentionnés, mais sont rappelés :

- [...]
- Le principe de prévention exige de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter le risque de dommage prévisible et certain d’inondation, tel qu’il résulte des données hydrographiques de la région et des calamités naturelles endurées par les riverains ces dernières années, ce que le projet ne fait pas suffisamment ;

Considérant que la commune prend les mesures qui s’imposent puisqu’à la suite du rapport de l’AIDE mandaté sur cette problématique et les solutions à y apporter, cette dernière a préconisé la création d’un bassin d’orage ; que celui-ci est en cours de réalisation ;

Considérant de plus, que le Collège a mandaté la cellule GISER - SPW afin qu’un rapport d’étude soit aussi établi au vu des aléas d’inondations existant sur Hermée ; que ce rapport a été réalisé et que des préconisations d’aménagements ont été présentées ; qu’une partie de celles-ci a déjà été mis en œuvre sur les parcelles concernées par la présente demande ;

Considérant de plus les avis des services externes émis dans la cadre de la demande ; que si des conditions sont mentionnées dans ceux-ci, l’auteur de projet aura l’obligation de respecter ces dernières ;

Considérant que ce point de réclamation est non retenu ;

- Le principe de précaution implique de prendre des mesures effectives pour prévenir un risque de dommage grave et irréversible, même en l’absence de certitude scientifique, comme c’est le cas du taux de perméabilité du sol, au sujet duquel deux bureaux d’études ont rendu des rapports qui se contredisent ;

Considérant qu’au vu des divers contraintes existantes pour les parcelles concernées, la demande de permis d’urbanisme a été soumise à divers avis de services externes ; que dès lors, une analyse visant ces problématiques a bien été réalisées ; que ces services ont émis un avis circonstancié sur la demande ; que si des conditions sont mentionnées dans ceux-ci, l’auteur de projet aura l’obligation de respecter ces dernières ;

Considérant que ce point de réclamation est non retenu ;

- [...]’.

Considérant que, comme le souligne le Pôle Environnement dans son rapport daté du 12/11/2020, le projet a pris en compte la principale contrainte hydrologique, à savoir l’axe de ruissellement concentré traversant le périmètre du projet et celui-ci a été intégré à la conception du projet en maintenant l’axe du thalweg hors de l’urbanisation comme zone humide plantée, et en prévoyant la mise en place d’une zone d’immersion temporaire permettant une retenue d’eau de 50 à 70 cm de hauteur en cas de fortes pluies, de fascines, d’une haie et de merlons, et en maintenant les habitations à l’abri, en hauteur ;

Considérant dès lors que le projet va contribuer à améliorer le contexte actuel lié aux coulées de boues en provenance des champs en amont que subissent les riverains de la rue Longpré ; que cet espace va en outre jouer un rôle paysager et écologique grâce aux plantations et à la zone humide ;

Considérant qu'en matière des études de gestion pluviales, des études ont été réalisées pour les espaces privés (citernes d'infiltration enterrées dans les jardins, parkings et allées en revêtements perméables) et publics (bassins d'infiltration sous les voiries, revêtement des parkings perméables) ; que je me rallie toutefois aux recommandations émises par le Pôle Environnement d'augmenter la capacité des citernes à eau de pluie et de placer également des citernes individuelles au niveau des logements des immeubles à appartements disposant de jardins privatifs ;

[...]

En conclusion, dans l'état actuel du dossier, j'émetts un avis favorable conditionnel moyennant de :

- [...]
- respecter les conditions techniques émises par l'IILE et par l'AIDE ;
- [...]
- respecter les recommandations émises par le Pôle Environnement, à savoir :
 - réaliser des tests d'infiltration complémentaires à l'emplacement de chaque citerne pour confirmer la possibilité d'infiltrer correctement, vu la nature du sol et son manque d'homogénéité, et en particulier rester attentif aux valeurs plus faibles mesurées en F5 et F7, pouvant témoigner d'une zone moins propice à l'infiltration d'eau dans le sol ;
 - prévoir des citernes à eau de pluie afin de valoriser les eaux pluviales pour chaque nouveau logement ;

[...]”.

Considérant le descriptif du projet ;

[...]

Considérant que les lots 39 et 40 restent non urbanisés et sont destinés à l'aménagement d'une zone humide et végétalisée ; que cette zone humide est implantée dans le sens et sur la trajectoire d'axes de ruissellement importants ; que diverses techniques de gestion des eaux de ruissellements sont prévues telles que fascines, plantations de haies, réalisation de talus, zone d'immersion temporaire, merlons plantés ;

[...]

Considérant l'analyse des réclamations ;

Considérant que les remarques émises lors de l'enquête peuvent être résumées comme suit :

- [...]
- Le principe de prévention exige de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter le risque de dommage prévisible et certain d'inondation, tel qu'il résulte des données hydrographiques de la région et des calamités naturelles endurées par les riverains ces dernières années, ce que le projet ne fait pas suffisamment ;
- Le principe de précaution implique de prendre des mesures effectives pour prévenir un risque de dommage grave et irréversible, même en l'absence de certitude scientifique, comme c'est le cas du taux de perméabilité du sol, au sujet duquel deux bureaux d'études ont rendu des rapports qui se contredisent ;
- [...]

Considérant que dans le cadre du volet “voirie”, l'Administration et le Conseil Communal ont répondu aux points visant :

- [...]
- La mise à disposition des documents de la présente demande ;
- [...]

Considérant qu'au niveau de l'aspect urbanistique de la demande :

- [...]
- Le principe de prévention exige de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter le risque de dommage prévisible et certain d'inondation, tel qu'il résulte des données hydrographiques de la région et des calamités naturelles endurées par les riverains ces dernières années, ce que le projet ne fait pas suffisamment ;
Considérant que la commune prend les mesures qui s'imposent puisqu'à la suite du rapport de l'AIDE mandaté sur cette problématique et les solutions à y apporter, cette dernière a préconisé la création d'un bassin d'orage ; que celui-ci est en cours de réalisation ;
Considérant de plus, que le Collège a mandaté la cellule GISER - SPW afin qu'un rapport d'étude soit aussi établi au vu des aléas d'inondations existants sur Hermée ; que ce rapport a été réalisé et que des préconisations d'aménagements ont été présentées ; qu'une partie de celles-ci a déjà été mise en œuvre sur les parcelles concernées par la présente demande ;
Considérant de plus les avis des services externes émis dans le cadre de la demande ; que si des conditions sont mentionnées dans ceux-ci, l'auteur de projet aura l'obligation de respecter ces dernières ;
Considérant que ce point de réclamation est non retenu ;
- Le principe de précaution implique de prendre des mesures effectives pour prévenir un risque de dommage grave et irréversible, même en l'absence de certitude scientifique, comme c'est le cas du taux de perméabilité du sol, au sujet duquel deux bureaux d'études ont rendu des rapports qui se contredisent ;
Considérant qu'au vu des diverses contraintes existantes pour les parcelles concernées, la demande de permis d'urbanisme a été soumise à divers avis de services externes ; que dès lors, une analyse visant ces problématiques a bien été réalisée ; que ces services ont émis un avis circonstancié sur la demande ; que si des conditions sont mentionnées dans ceux-ci, l'auteur de projet aura l'obligation de respecter ces dernières ;
Considérant que ce point de réclamation est non retenu ;
- [...]

Considérant que le projet a pris en compte la principale contrainte hydrologique, à savoir l'axe de ruissellement concentré traversant le périmètre du projet ; que le projet intègre le maintien de l'axe du thalweg comme zone humide plantée, et prévoit la mise en place d'une zone d'immersion temporaire permettant une retenue d'eau en cas de fortes pluies, de fascines, d'une haie et de merlons, et en maintenant les habitations en hauteur ; que dès lors, le projet va contribuer à améliorer la problématique liée aux coulées de boues en provenance des champs en amont, et que subissent les riverains de la rue Longpré ; que cet espace va en outre jouer un rôle paysager et écologique grâce aux plantations et à la zone humide ;

[...]

Considérant que le Collège impose en outre de suivre les recommandations émises par le Pôle Environnement visant le fait d'augmenter la capacité des citernes à eau de pluie et de placer également des citernes individuelles au niveau des logements des immeubles à appartements disposant de jardins privés ».

Le dispositif de l'acte attaqué impose notamment les conditions suivantes :

- « - Respecter les recommandations de l'Etude d'incidences sur l'Environnement à l'exception de la mesure 17 visée au cahier de synthèse des mesures d'amélioration où il n'est prévu qu'une seule rangée d'arbres fruitiers le long de la zone agricole et à compléter par une haie (cf. plan de pré-verdissement tel que décrit dans l'avis du SPW-ARNE-DNF et repris ci-avant) ;

- Réaliser des tests d'infiltration complémentaires à l'emplacement de chaque citerne pour confirmer la possibilité d'infiltrer correctement, vu la nature du sol et son manque d'homogénéité, et en particulier rester attentif aux valeurs plus faibles mesurées en F5 et F7, pouvant témoigner d'une zone moins propice à l'infiltration d'eau dans le sol ».

Il impose aussi le respect des conditions préconisées dans certains avis émis au cours de l'instruction administrative de la manière suivante :

- « - DNF dont le rapport conditionné émis est joint en annexe ; toutefois, la création d'une mare dans la zone d'immersion temporaire ou en aval de celle-ci ne devra pas être réalisée ; cette zone a avant tout pour objectif de jouer un rôle d'infiltration et a fait l'objet d'études et de dimensionnement en ce sens ;
- AIDE dont le rapport conditionné émis est joint en annexe: "Il faut toutefois supprimer les limiteurs de débit à leur sortie vu qu'il s'agit de bassins d'infiltration. Un trop-plein doit par contre être prévu pour éviter le débordement, vers la zone d'immersion temporaire pour les deux ouvrages à proximité et vers le réseau d'égouttage pour le troisième. Les places de parking en revêtement perméable devront avoir une pente la plus faible possible pour limiter le ruissellement au maximum. Le CSC et le métré devront être revus en fonction de nos remarques" ;
- [...] ;
- Département de la ruralité et des cours d'eau - GISER dont le rapport conditionné émis est joint en annexe ;
- CESE Wallonie - Pôle Environnement dont le rapport conditionné émis est joint en annexe ;
- [...] ;
- Respecter les conditions émises par le Fonctionnaire Délégué dans son rapport :
 - [...] ;
 - respecter les conditions techniques émises par l'IILE et par l'AIDE ;
 - respecter les recommandations émises par le Pôle Environnement, à savoir :
 - réaliser des tests d'infiltration complémentaires à l'emplacement de chaque citerne pour confirmer la possibilité d'infiltrer correctement, vu la nature du sol et son manque d'homogénéité, et en particulier rester attentif aux valeurs plus faibles mesurées en F5 et F7, pouvant témoigner d'une zone moins propice à l'infiltration d'eau dans le sol ;
 - prévoir des citernes à eau de pluie afin de valoriser les eaux pluviales pour chaque nouveau logement ».

22.1. Par les motifs de l'acte attaqué, son auteur répond au grief exposé dans la réclamation du collectif citoyen « Hermée dit NON » pris de l'absence de publication de certains documents, considérés comme étant essentiels, en indiquant que l'ensemble du dossier de demande a été mis à disposition du public conformément à l'article D.VIII.15 du CoDT. Les parties requérantes n'allèguent pas que cette réponse est erronée ou inadmissible. Cette motivation permet de comprendre à suffisance la raison pour laquelle ce point de la réclamation est rejeté. Du reste, le contenu du dossier administratif atteste que les parties requérantes ont pu participer à l'enquête publique en ayant connaissance du contenu de ces documents, singulièrement les études Raisô, et permet également de s'assurer que l'auteur de l'acte attaqué a aussi statué en connaissance de ces études.

Le grief n'est pas fondé.

22.2. Concernant le grief pris de l'inadéquation de la réponse au point de la réclamation quant au non-respect des principes de prévention et de précaution, l'auteur de l'acte attaqué estime que toutes les mesures nécessaires visant à prévenir le risque de dommage prévisible d'inondation impactant la zone concernée sont prises.

Il fonde spécifiquement son appréciation en ce sens en relevant notamment que « la commune prend les mesures qui s'imposent puisqu'à la suite du rapport de l'AIDE mandaté sur cette problématique et les solutions à apporter, cette dernière a préconisé la création d'un bassin d'orage » et que « celui-ci est en cours de réalisation ». Le fait que la création du bassin d'orage n'est pas un élément constitutif du projet litigieux lui-même n'empêche pas l'autorité de pouvoir s'y référer en opportunité. Du reste, ce dispositif est une des mesures parmi d'autres pour circonscrire le risque d'inondation relevé, l'auteur de l'acte attaqué identifiant l'ensemble des mesures qu'il estime devoir imposer à la bénéficiaire de l'acte attaqué, reprenant ainsi à son compte l'ensemble des mesures préconisées par l'étude d'incidences sur l'environnement et les instances d'avis spécialisées pour l'analyse des enjeux liés aux inondations, au ruissellement, à la gestion des eaux et à l'environnement, s'agissant de la cellule Giser, de l'AIDE et du pôle Environnement. La circonstance que les parties requérantes contestent la localisation de ce bassin ne suffit pas à établir qu'en prenant en compte ce bassin d'orage et en imposant l'ensemble des mesures identifiées, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation. Il n'est pas démontré que la motivation de l'acte attaqué est inexacte ou inadmissible en ce qu'il y est soutenu que ce bassin d'orage consiste en une mesure de lutte, parmi toutes celles mises en œuvre, contre les inondations touchant la zone concernée. La circonstance que le bassin se trouverait en hauteur du quartier accueillant le projet litigieux ne permet pas, à elle seule, de conclure que ce dispositif est manifestement inopportun pour assurer l'objectif poursuivi, alors qu'il s'inscrit dans le cadre d'une solution générale de lutte contre les inondations reprenant diverses mesures. Par ailleurs, le fait que l'autorité ne réponde pas, dans l'acte attaqué, aux critiques que les parties requérantes ont formulées sur cette question à l'occasion de leur recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision du conseil communal du 25 mars 2021 autorisant la création et la modification de voiries communales ne méconnaît pas les règles de droit visées au moyen, qui n'impose pas de répondre aux griefs formulés dans un recours administratif formé dans le cadre d'une autre police administrative spéciale. Il s'ensuit que les parties requérantes n'établissent pas que les mesures de lutte contre les inondations emportent manifestement une violation du principe de prévention par la circonstance particulière que l'autorité a pris en compte le bassin d'orage parmi ces mesures.

Les parties requérantes ne démontrent pas plus que ces mesures sont manifestement inappropriées à la suite de l'inondation du 3 juin 2021 de la rue Longpré, postérieure à l'enquête publique. Enfin, la circonstance que le bourgmestre n'aurait pas donné suite au courrier adressé par les parties requérantes le 15 juin 2021 est sans incidence sur l'acte attaqué, celui-ci étant adopté par une autre autorité. Quant au courrier du même jour notifié à la Région wallonne – plus particulièrement au département du territoire et de l'urbanisme du SPW –, dont font état les parties requérantes au stade du mémoire en réplique, celui-ci se limite à interroger l'autorité régionale sur la complétude du dossier dans le cadre du recours administratif introduit en matière de voiries communales, de sorte qu'il n'impliquait aucune réponse spécifique dans l'acte attaqué.

Les griefs ne sont pas fondés.

22.3. Concernant l'extrait de l'avis favorable conditionnel du 12 novembre 2020 du pôle Environnement, visé par les parties requérantes, bien que l'instance d'avis « regrette la faiblesse du chapitre consacré aux enjeux de l'hydrologie » de l'étude d'incidences sur l'environnement, elle estime aussi que celle-ci contient les éléments nécessaires à la prise de décision. L'auteur de l'acte attaqué a, quant à lui, considéré l'étude d'incidences comme étant « complète et actuelle ».

Si les parties requérantes critiquent la méthodologie des études du bureau Raisô, c'est sans s'appuyer sur des éléments étayés de nature à les contredire et, par ailleurs, sans tenir compte des examens émis par les instances spécialisées sur la problématique des inondations durant l'instruction administrative. Les parties requérantes démontrent d'autant moins la contradiction alléguée que les bureaux d'étude SGS et Raisô concluent chacun à la possibilité matérielle d'une infiltration.

La motivation de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons le fondant, lesquelles sont corroborées par le dossier administratif, ainsi que de vérifier qu'il a été précédé d'un examen des circonstances de l'espèce. Cette motivation répond à suffisance à la réclamation des parties requérantes sur ces aspects, sans que l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation soit démontrée.

Les griefs ne sont pas fondés.

23. En conclusion, les critiques formulées concernant la réclamation du collectif citoyen « Hermée dit NON » et les circonstances postérieures à l'enquête publique ne sont pas fondées.

IV.2.2. Griefs relatifs à la circulaire du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable

24.1. La circulaire du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable, publiée au *Moniteur belge* du 10 février 2022, dispose, en son préambule, qu'elle remplace la circulaire ministérielle du 9 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces. Il y est précisé qu'« afin de permettre aux destinataires de ces nouvelles lignes de conduite (autorités, instances d'avis, architectes *etc.*) de se les approprier, il est recommandé de n'appliquer le point 7.2.1 relatif aux compléments de la demande de permis que pour les projets soumis à un risque d'inondation qu'à partir du 1^{er} avril 2022 ».

La circulaire ministérielle du 23 décembre 2021 précitée contient soit des dispositions descriptives ou interprétatives, soit des recommandations dépourvues de caractère normatif autonome ou de caractère contraignant, soit des indications n'innovant pas par rapport aux normes applicables. Il en résulte que la circulaire ne formule pas de règles obligatoires nouvelles.

La circulaire du 23 décembre 2021 comporte notamment les recommandations et indications suivantes :

« 7.2 Composition des dossiers de demandes de permis

Pour permettre une analyse suffisante des demandes de permis par l'autorité compétente dans cette situation spécifique qu'est le risque d'inondation, les dossiers gagneraient à comporter les informations complémentaires énumérées ci-dessous.

Comme le permet l'article R.IV.26-3, al. 2, du CoDT, ces informations complémentaires peuvent s'ajouter à la composition de base des dossiers définie dans le CoDT étant donné que, face à l'exposition au risque d'inondation, elles s'avèreront nécessaires à la compréhension du dossier.

Ainsi complétés, les dossiers permettront aux autorités compétentes de statuer sur les demandes de permis exposées à un risque en toute connaissance de cause mais permettront également, d'autre part, aux autorités consultées au cours de la procédure, voir *supra*, de disposer de toutes les informations nécessaires utiles afin de se forger un avis circonstancié et éclairé sur le projet au bénéfice de l'autorité compétente.

[...]

7.2.1 Pour les projets repris dans un périmètre soumis à risque d'inondations

La finalité des études et analyses suggérées est d'évaluer la hauteur d'eau et le débit maximum au droit du projet, afin de vérifier la compatibilité du projet avec les risques d'inondation.

La production de ces éléments complémentaires impliquera généralement le recours à des professionnels spécialisés en hydrologie et aménagement du territoire.

[...]

7.2.2 Pour les projets situés sur un bien ayant été inondé

La finalité des informations sollicitées est d'évaluer les conséquences concrètes qu'une inondation par débordement de cours d'eau ou par ruissellement concentré a pu avoir sur le bien objet de la demande de permis, que le bien soit localisé ou non dans un périmètre d'aléa d'inondation.

La production de ces éléments complémentaires implique une approche rétrospective du demandeur de permis et de son architecte sur les inondations qui ont pu toucher le bien. Les professionnels spécialisés en hydrologie et aménagement du territoire sollicités pour les études visées au point précédent ne doivent pas se baser sur ces données pour proposer les solutions constructives au projet si elles correspondent à des scénarios extrêmes.

Toujours sur la base de l'article R.IV.26-3, al. 2, du CoDT, l'autorité compétente peut donc s'inspirer des éléments complémentaires suivants :

- une note comprenant :
 - les type(s) d'inondation ayant touché le bien : débordement, ruissellement, autre (rupture d'un embâcle, ouvrage d'art bouchés, refoulement d'égout ou de sterput, ...) ;
 - le cas échéant, des photos du bien lors des inondations (date et heure, si possible) ;
 - le niveau d'eau atteint à chaque niveau du bâtiment ou au droit de la voirie s'il s'agissait d'un terrain vierge de tout bâtiment (mais où des installations, murs, digues, ... auraient pu être construits) ;
 - le(s) type(s) de dégâts constatés au bien (sur le terrain, le volume principal/secondaire et le mobilier).
- des vues :
 - en plan :
 - du contexte urbanistique des volumes secondaires et présence éventuelle de mobilier destiné à demeurer de manière permanente (abri de jardin, jeux pour enfant, stockage bois, barbecue, ...) ;
 - de l'emplacement et de la nature des installations/équipements techniques (chaudière, ventilation, coffrets électriques, citerne, ascenseur(s), ...) ;
 - en travers allant du projet au cours d'eau/thalweg situé à moins de 50 mètres (si le projet est localisé à plus de 50 mètres, un relevé altimétrique WalOnMap de la vallée avec localisation du projet suffit) ;

[...]

7.3. L'analyse des demandes de permis par les administrations et les autorités compétentes

La maîtrise de l'urbanisation dans le périmètre d'aléa d'inondation ou sur un axe de ruissellement concentré nécessitera une analyse spécifique de la demande, en fonction des informations reprises ci-dessous.

Cette analyse, parfois technique, sera facilitée par l'examen du dossier qui doit être opéré par les instances d'avis compétentes en la matière qui sont également à même de formuler des recommandations. Ceci permettra à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause.

Les administrations (gestionnaires de cours d'eau, services urbanisme, cellule Giser, cellule aménagement-environnement) et autorités compétentes sont invitées à apprécier le projet en fonction des contraintes et à appliquer, s'il échet, les

dispositions de l'article D.IV.57 du CoDT, afin de réduire les risques sur les personnes, les biens et l'environnement.

Les points de l'analyse du dossier seront les suivants :

- identifier la pertinence de la localisation du projet ;
- caractériser les risques d'inondation : hauteur d'eau évaluée au droit de la construction, emprise de la zone inondable, période de retour de la crue, vitesse du courant des crues, zone d'étalement du ruissellement ;
- analyser l'impact du projet vis-à-vis de ces risques : emprise au sol, localisation altimétrique, réduction du volume des stockages d'eau lié à l'épanchement des crues, obstacle à l'écoulement, situation par rapport au vallon sec ou à l'axe d'inondation par ruissellement ;
- évaluer la vulnérabilité du projet vis-à-vis de ces risques : matériaux de construction, installations sensibles tels les systèmes électriques, risque de dégradation des éléments structurels, stockage de matières dangereuses, de denrées périssables, *etc.* ;
- assurer la sécurité des personnes : vérifier l'accessibilité et la sécurité pour les services de secours et les dispositions pour l'évacuation de la construction surtout en cas de situation critique. La consultation préalable des services de secours est fortement conseillée ;
- vérifier l'absence de tout remblai significatif dans le lit majeur du cours d'eau, sauf cas particuliers, dans le thalweg et dans les zones de rétention anthropique ou naturelle. Auxquels cas, une mesure compensatoire est requise en vue d'un bilan volumique neutre ;
- privilégier les constructions hydrauliquement transparentes, érigées sur vide sanitaire intégral, aéré, inondable et vidangeable (analyse de l'effet barrage attendu et de la perte du volume d'épanchement des crues) ;
- lutter contre l'imperméabilisation : préférer des matériaux perméables (sur fondations perméables autres que par exemple le béton maigre ou le sable stabilisé) pour ce qui concerne les abords et les accès à une construction et aménager les abords de manière telle à ralentir le ruissellement (micro-modification du relief du sol, plantations, *etc.*) et à permettre le retour à la normale après inondation ;
- dans le cas où l'infiltration des eaux pluviales n'est pas possible (en référence à l'article R.277, § 4, du Code de l'eau), envisager, en accord avec le gestionnaire de cours d'eau, la temporisation des eaux pluviales, de ruissellement : pour les nouvelles constructions dont la gestion des eaux pluviales à la parcelle comprend un rejet direct dans un cours d'eau riverain, fixer les conditions d'un stockage temporaire au sein de dispositifs dûment dimensionnés (citerne d'eau de pluie, bassin d'orage) sur base de l'outil de dimensionnement d'une zone de rétention par la méthode rationnelle à destination des porteurs de projet élaboré par le Groupe Transversal Inondations ; une attention sera apportée à l'éventuelle conjonction de risques et à leurs interactions (inondations et karst, inondations et glissement de terrains, *etc.*) ».

24.2. L'article R.IV.26-3, alinéa 2, du CoDT dispose comme suit :

- « À titre exceptionnel, l'autorité compétente ou la personne qu'elle délègue en vertu de l'article D.IV.33 ou le fonctionnaire délégué lorsqu'il est l'autorité chargée de l'instruction des demandes de permis visées aux articles D.II.54, D.IV.25 et D.V.16 peut solliciter la production de documents complémentaires si ceux-ci sont indispensables à la compréhension du projet. Ces documents complémentaires sont mentionnés dans le relevé des pièces manquantes visé à l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, 2^o ».

Il résulte de cette disposition que l'autorité concernée dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour solliciter, à titre exceptionnel, s'ils sont indispensables à

la compréhension du projet, la production de documents complémentaires. Il s'ensuit que seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée par le Conseil d'État.

25. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué se limite à reproduire et faire siennes les appréciations émises par la cellule Giser et par le fonctionnaire délégué dans leurs avis favorables conditionnels respectifs du 4 novembre 2020 et du 31 janvier 2021, qui s'appuient sur la circulaire du 9 janvier 2003 précitée, ces deux avis ayant été émis antérieurement à l'entrée en vigueur de la circulaire du 23 décembre 2021 précitée. Il n'indique pas avoir, lui-même, fait application des recommandations ou indications de la circulaire du 23 décembre 2003.

Il ne peut être reproché au dossier de demande de permis litigieuse de ne pas avoir respecté l'article 7.2 de la circulaire du 23 décembre 2021, relatif à « la composition des dossiers de demandes de permis », ce dossier ayant été déposé le 16 avril 2020, soit antérieurement à la prise d'effet de cette circulaire.

Il n'est pas non plus établi que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation en n'imposant pas la production d'une note complémentaire en application de l'article R.IV.26-3, alinéa 2, du CoDT. L'acte attaqué ne devait comporter aucune motivation spécifique à cet égard.

Enfin, les prescriptions de l'article 7.3 de la circulaire du 23 décembre 2021 se limitent à formuler de simples recommandations, sans portée impérative, à l'adresse des autorités en charge de statuer sur les demandes de permis reprises dans le périmètre d'aléa d'inondation ou sur un axe de ruissellement concentré, de sorte que le grief pris de leur méconnaissance par l'auteur de l'acte attaqué est inopérant. En tout état de cause, il ressort de l'acte attaqué que l'analyse du projet a été menée en tenant compte notamment de sa localisation, des risques d'inondation impactant le site et ses alentours, des aménagements d'infiltration, de l'axe de ruissellement, de sa vulnérabilité, de la sécurité des personnes et de l'utilisation de matériaux perméables, soit les différents éléments identifiés à l'article 7.3 de la circulaire.

Les griefs pris de la méconnaissance de la circulaire du 23 décembre 2021 précitée ne sont pas fondés.

26. En conclusion, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties requérantes

A. La requête en annulation

27. Le deuxième moyen est pris la violation des articles 2 et 5 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, de l'article 2, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles D.6, 8°, et D.62 § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, du « principe du bon aménagement du lieu », des principes généraux de bonne administration et du principe de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

28. Les parties requérantes relèvent avoir, dans leur réclamation déposée lors de l'enquête publique, fait grief au projet litigieux de s'inscrire dans la zone d'habitat de plusieurs espèces protégées et y avoir signalé, photographies à l'appui, la présence de la perdrix grise, du héron pourpré (*ardea purpurea*) et du héron garde-boeuf (*bubulcus ibis*). Elles soulignent que la perdrix grise figure sur la liste rouge des espèces menacées de l'atlas des oiseaux nicheurs de Wallonie et que le héron pourpré est repris à l'annexe I de la directive 2009/147/CE précitée, ainsi qu'à l'annexe I de la loi du 12 juillet 1973 précitée. Elles précisent avoir fait valoir que l'absence de garanties concernant ces espèces constitue une violation de l'article 2, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, dans la mesure où l'autorisation du projet litigieux représente une perturbation intentionnelle de ces espèces, et avoir sollicité la réalisation d'une étude d'impact.

Elles reprochent à l'étude d'incidences sur l'environnement de ne jamais mentionner l'existence de faune sur le site, et à l'acte attaqué de ne pas répondre à leur réclamation, celui-ci se bornant à renvoyer à l'avis du DNF sans le reproduire.

Elles soutiennent qu'en tout état de cause, le DNF n'a pas été correctement informé sur cette problématique, ayant été saisi d'une demande d'avis avant le dépôt de leur réclamation et se fondant sur l'étude d'incidences sur l'environnement, lacunaire. Elles reprochent l'absence de conditions dans l'avis du DNF à l'égard de la flore présente sur le site.

Elles ne comprennent pas l'absence de réponse de l'auteur de l'acte attaqué à leur réclamation, qu'elles estiment précise et adéquate.

Elles font grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir justifié les lacunes de l'étude d'incidences sur l'environnement et considèrent qu'il est impossible de comprendre les raisons pour lesquelles aucune étude d'impact n'a été réalisée, aucune information concernant la faune n'a été produite et aucune condition n'a été imposée sur ce point à la bénéficiaire de l'acte attaqué. Elles en concluent que l'autorité n'a pas été correctement informée et n'a pas régulièrement motivé sa décision.

B. Le mémoire en réplique

29. Elles s'étonnent que la seconde partie adverse fasse valoir qu'il n'est pas démontré qu'il y aurait un effet significatif sur des oiseaux protégés alors qu'elles soulignent que l'examen des répercussions d'un projet sur un site donné est la raison d'être d'une étude d'incidences. Elles indiquent « qu'il n'est pas contesté qu'une étude d'incidences a été effectuée par le DNF » mais considèrent que cette « étude d'incidences » s'est concentrée sur l'impact du projet litigieux sur la flore et non sur la faune, malgré les inquiétudes qu'elles avaient formulées à ce sujet.

Elles observent que l'étude d'incidences fait état des craintes principales des riverains au sujet de la biodiversité, qui identifiaient, comme enjeu, « la création de zone naturelle ou semi-naturelle pour conserver la faune locale et la flore indigène ». Elles en infèrent la présence d'une faune locale que l'étude d'incidences ne décrit pas.

C. Le dernier mémoire

30. À l'argument selon lequel les photographies qu'elles produisent ne permettent pas d'identifier clairement les espèces photographiées ni d'attester du lieu de prise de vue, elles font valoir que leur bonne foi doit être présumée, ce d'autant que ces clichés n'ont pas été contestés durant l'instruction administrative.

Elles assurent que ces photographies démontrent que l'auteur de l'étude d'incidences se trompe, à tout le moins fait preuve d'un défaut de précision coupable, en affirmant qu'il n'y a pas d'espèces rares ou menacées et une quasi-absence d'espèce protégée en dehors des oiseaux et amphibiens éventuels, sans autre précision.

V.2. Examen

31. Le moyen n'est pas recevable en tant qu'il invoque la violation des articles 2 et 5 et de l'annexe I de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages,

dès lors que les parties requérantes ne soutiennent pas que cette directive n'a pas été transposée ou l'a été incorrectement en droit interne.

32.1. L'article 2 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature dispose comme suit :

« § 1^{er}. Sous réserve du paragraphe 3, sont intégralement protégés tous les oiseaux, normaux ou mutants, vivants, morts ou naturalisés, appartenant à une des espèces vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen, notamment celles visées à l'annexe I, y compris leurs sous-espèces, races ou variétés, quelle que soit leur origine géographique, ainsi que les oiseaux hybridés avec un individu de ces espèces.

§ 2. Cette protection implique l'interdiction :

1° de piéger, de capturer ou de mettre à mort les oiseaux, quelle que soit la méthode employée ;

2° de perturber intentionnellement les oiseaux, notamment durant la période de reproduction et de dépendance, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente sous-section ;

3° de détruire, d'endommager ou de perturber intentionnellement, d'enlever ou de ramasser leurs œufs ou nids, de tirer dans les nids ;

4° de détenir, de céder, d'offrir en vente, de demander à l'achat, de vendre, d'acheter, de livrer, de transporter, même en transit, d'offrir au transport, les oiseaux, ou leurs œufs, couvées ou plumes ou toute partie de l'oiseau ou produit facilement identifiable obtenus à partir de l'oiseau ou tout produit dont l'emballage ou la publicité annonce contenir des spécimens appartenant à l'une des espèces protégées, à l'exception de celles de ces opérations qui sont constitutives d'une importation, d'une exportation ou d'un transit d'oiseau non indigène.

§ 3. Les interdictions visées au paragraphe 2 ne s'appliquent pas :

[...]

4° aux espèces d'oiseaux classés comme gibiers par l'article 1^{er}*bis* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse ».

L'article D.62 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose comme suit :

« § 1^{er}. Toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement.

§ 2. Qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences sur l'environnement, celle-ci identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

[...]

b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE ».

Une étude d'incidences sur l'environnement au sens de l'article D.6, 8°, du livre I^{er} du Code de l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité d'évaluer en toute connaissance de cause les incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Elle doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les lacunes dans l'étude d'incidences ne vicient toutefois la décision de

l'autorité que si elles sont importantes, c'est-à-dire si elles n'ont pas permis à celle-ci, fût-ce approximativement, d'apprécier la nature et les effets des travaux projetés sur l'environnement. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte de l'étude d'incidences sur l'environnement pour évaluer les incidences du projet, elle peut également s'informer d'une autre manière pour obtenir d'éventuelles informations manquantes.

Il appartient en principe à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

Lorsqu'aucune des instances spécialisées consultées n'a remis en cause la qualité et les données de l'étude d'incidences, il n'appartient pas au Conseil d'État de reconsidérer les analyses contenues dans celle-ci, hors le cas d'une erreur manifeste d'appréciation.

32.2. L'obligation de motivation formelle prévue par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document auquel l'autorité se réfère soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié auquel cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

En outre, il est renvoyé aux exigences de motivation formelle en réponse aux réclamations déposées lors d'une enquête publique, exposées sous le point 19.2.

32.3. Le devoir de minutie, principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

33. En l'espèce, la réclamation du 21 novembre 2020² du collectif citoyen « Hermée dit NON », à laquelle les deux parties requérantes se sont associées, expose que « de nombreux animaux sauvages vivent sur le champ appelé à accueillir le nouveau lotissement » et que la construction d'une cinquantaine d'habitations impliquera la destruction de leur habitat naturel. Il est reproché l'absence de contrôle de l'évaluation de l'impact du projet sur la faune et la flore par le SPW Environnement. Des photographies sont produites à l'appui de ce grief.

L'étude d'incidences sur l'environnement, déposée avec la demande de permis, comprend un chapitre consacré au milieu biologique, où il est notamment exposé ce qui suit :

« 2.1. Inventaire biologique

[...]

Le périmètre du projet objet de l'étude d'incidences est actuellement occupé par des cultures industrielles (point 1, biotope WaleUNIS 11.1) de maïs et de betteraves (pour sa partie nord-ouest), dont l'intérêt écologique est relativement faible, hormis les potentialités d'accueil pour la petite faune.

[...]

En ce qui concerne le réseau écologique local, les différents cordons de haie et alignements d'arbres participent au maillage écologique local et constituent des couloirs de déplacement pour la diversité biologique, notamment pour la faune. Certains de ces cordons sont taillés régulièrement, ce qui limite leur potentiel écologique.

Les prairies permanentes constituent des habitats ouverts qui participent eux aussi au maillage, en complément aux haies et arbres isolés, mais présentent globalement un moindre intérêt écologique. Les cultures industrielles, hormis les potentialités d'accueil de la petite faune, ne présentent aucun intérêt écologique.

[...]

2.2.1. Protection particulière au sens de la loi sur la conservation de la nature

Le périmètre du projet objet de l'étude d'incidences ne présente pas de contraintes écologiques majeures sur le plan juridique de la conservation de la nature : absence d'espèces rares ou menacées, quasi-absence d'espèces protégées, en dehors des oiseaux et des amphibiens éventuels ».

Le résumé de ce chapitre comporte la conclusion suivante :

« Le site n'est concerné par aucun périmètre de contrainte environnementale au sens de la Loi sur la Conservation de la Nature et aucune espèce protégée, aucun habitat ou espèce d'intérêt communautaire n'y a été relevée ».

Dans son avis favorable conditionnel du 8 décembre 2020, le DNF considère ce qui suit :

« Faisant suite à votre demande [...] et après visite sur place [...] :

Considérant :

- Que le projet prend place au sein de parcelles cultivées intensivement en bordure d'une zone urbanisée, sans impact significatif :
 - sur les oiseaux des plaines agricoles, compte tenu de l'absence de quiétude dans cette partie de l'agglomération ;
 - sur la petite faune (amphibiens, insectes, mammifères), compte tenu de la quasi-absence d'éléments de maillage écologique (haies, arbres, zones humides) ;

[...]

- Qu'à la faveur d'un choix judicieux d'essences végétales indigènes et de plantations recréant un maillage écologique local en accompagnement de l'urbanisation, le projet pourrait apporter un attrait complémentaire pour la biodiversité ;

Le Département Nature et Forêts émet un avis favorable conditionnel sur le projet présenté, suivant le respect des conditions suivantes :

- afin de constituer un maillage favorable à la biodiversité, le demandeur mettra en place une opération de pré-verdissement, consistant à établir avant les constructions, un réseau de haies séparatives ».

L'acte attaqué est motivé comme suit :

- « Considérant que cette EIE, datée de décembre 2019, est jointe à la présente de permis ; qu'elle a été réalisée par le bureau [P.] SA, Architecture et Environnement, agréé conformément à l'Arrêté du Gouvernement wallon du 17/03/2005 relatif au livre 1^{er} du Code de l'Environnement ;

[...]

Considérant que cette étude est complète et actuelle en identifiant, décrivant et évaluant les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs ;

[...]

Considérant que les organismes suivants ont été consultés en date du 06/10/2020 :

[...]

- DNF : qu'un avis daté du 06/12/2020 a été réceptionné en nos services le 08/12/2020 ; que celui-ci est favorable conditionnel ;

[...]

Considérant que le CESE Wallonie-Pôle Environnement a été consulté en date du 13/10/2020 ; qu'un avis daté du 12/11/2020 a été réceptionné en nos services le 16/11/2020 ; que celui-ci est favorable conditionnel et mentionne :

“Avis sur la qualité de l'étude d'incidences sur l'environnement

Le Pôle Environnement estime que l'étude d'incidences contient les éléments nécessaires à la prise de décision.

[...]

Avis sur l'opportunité environnementale du projet

Le Pôle Environnement remet un avis favorable sur l'opportunité environnementale du projet dans la mesure où les recommandations de l'auteur et les remarques du Pôle expliquées ci-dessous sont prises en compte [...]”.

[...]

Considérant que l'enquête publique a eu lieu du 26/10/2020 au 24/11/2020 ;

[...]

Considérant que les arguments visant les points de réclamations suivants ont été mentionnés mais sont rappelés :

- De nombreuses espèces sauvages sont présentes sur le site, de sorte que le projet constitue une violation de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, aucun contrôle d'évaluation de l'impact sur la faune et la flore n'ayant été réalisé par le Service public wallon de l'Environnement ;

Considérant que le Département de la Nature et des Forêts a été consulté dans le cadre de la présente demande ; que ce service externe - SPW – a remis un avis favorable conditionnel en date du 08/12/2021 sur le projet – son implantation et son impact sur la faune ;

Considérant que ce point de réclamation est non retenu ».

L'acte attaqué est assorti notamment de la condition de respecter le « DNF dont le rapport conditionnel émis est joint en annexe ».

Il ressort de l'étude d'incidences sur l'environnement que son auteur a examiné la présence potentielle de faune sur le site concerné, pour conclure à l'absence d'identification d'une espèce protégée, ou d'un habitat ou espèce d'intérêt communautaire. Le DNF s'est rendu sur place et, à son tour, n'a pas relevé la présence de telles espèces ou habitats. Les photographies produites dans la réclamation du collectif citoyen, seul élément à l'appui de leur argumentation, ne permettent pas d'identifier clairement les sujets photographiés, ni d'attester le lieu des prises de vue. Partant, les éléments avancés par les parties requérantes sont insuffisants pour juger que l'étude d'incidences sur l'environnement et l'analyse du DNF, établies respectivement par un bureau d'étude agréé et une instance spécialisée, sont erronées et lacunaires concernant l'examen de la faune sur site.

Par ailleurs, la motivation de l'acte attaqué permet aux parties requérantes de comprendre la raison pour laquelle leur réclamation n'a pas été retenue à cet égard, l'autorité, après avoir rappelé la teneur de leur argumentation, faisant sienne l'avis du DNF et les conditions y étant assorties. Bien que l'avis du DNF ne soit pas reproduit dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué, il n'est pas contesté qu'il est annexé à celui-ci, une telle manière de procéder consistant en une motivation par référence admissible.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

34. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des

principes généraux de bonne administration, de légitime confiance et « de bon aménagement des lieux », ainsi que de l'inadéquation des motifs et de l'erreur de droit.

35. Dans une première branche, les parties requérantes relèvent avoir fait valoir, lors de l'enquête publique, que le projet litigieux est contraire au schéma d'orientations territoriales d'Oupeye (SOTO), s'agissant d'un document programmatique qui prévoit des prescriptions spécifiques aux zones délimitées du territoire communal, au motif qu'il :

- se situe en dehors de la « zone d'habitat dense ou à densifier » ;
- devrait présenter une densité moindre que celle du centre de l'entité qui est de 12 logements/hectare, dès lors qu'il s'implante dans une seconde couronne résidentielle par rapport au centre d'Hermée ;
- dépasse la densité de 20 logements/hectare prévue pour la zone d'implantation du projet, à savoir celle de « quartier résidentiel périphérique ».

Elles évaluent la densité du projet à 20,21 logements/hectare et en déduisent qu'il serait plus conforme aux prescriptions de la zone de prévoir 50 logements au lieu des 54 prévus par le projet.

Elles tirent de la référence au SOTO dans les considérants de l'acte attaqué que son auteur en tient compte. Elles considèrent qu'il se trompe en soutenant que le SOTO n'a aucune valeur juridique et n'est pas « liant ». Elles assurent que le SOTO reprend des prescriptions impératives, dont elle a donné une publicité par la publication sur son site internet, et consiste en une ligne de conduite qui a fait naître des attentes légitimes dans le chef de ses administrés. Elles font valoir que si l'autorité décidante est en droit de se départir de telles lignes de conduite, encore doit-elle motiver son revirement d'attitude. Elles sont d'avis qu'en l'espèce, en l'absence d'une telle motivation, il leur est impossible de comprendre les raisons pour lesquelles elle s'en est départie, ce d'autant qu'elle a reconnu que leur réclamation portant sur le non-respect du SOTO était fondée.

36. Dans une seconde branche, elles soutiennent que « l'acte attaqué se borne à se référer à un jugement du tribunal de première instance de Mons pour répondre à la réclamation des requérants portant sur la perte de vue, d'ensoleillement et d'intimité ». Elles soulignent avoir fait valoir dans leur réclamation que le projet litigieux aboutira à « une perte de vue, d'ensoleillement et d'intimité importantes » et avoir expliqué que « les époux [M.] ont construit une baie vitrée, orientée vers le sud, précisément pour profiter d'une vue et de la lumière ». Elles ajoutent avoir indiqué que « l'existence de cette baie vitrée influe sur un deuxième plan, à savoir une perte importante d'intimité provoquée par les vues créées par le projet litigieux vers leur

jardin et leur habitation, situés rue Longpré n° 22 » et que « cette remarque valait pour toutes les propriétés adjacentes ».

Elles considèrent que la motivation de l'acte attaqué quant aux troubles de voisinage est inadéquate dès lors qu'elles ne se réfèrent pas à la théorie des troubles de voisinage mais au bon aménagement des lieux, au travers duquel certains intérêts privés peuvent être pris en compte par l'autorité administrative.

Elles indiquent ne pas comprendre en quoi le fait qu'une juridiction se soit prononcée sur la portée de l'article 544 de l'ancien Code civil dispense l'autorité décidante d'apprécier concrètement les impacts du projet sur l'ensoleillement d'un immeuble contigu et que, par ailleurs, celle-ci n'a pas répondu à leur grief précis, adéquat et matériellement exact tiré de la perte d'intimité.

B. Le mémoire en réplique

37. Sur la première branche, elles confirment ne pas comprendre la motivation de l'acte attaqué en faisant valoir qu'il est inexact de considérer que la densité du projet est inférieure à 20 logements par hectare. Elles estiment qu'indépendamment d'une question de nombre précis de logements, il est question d'un rapport de proportion entre les quartiers souhaité par le SOTO, cet équilibre étant totalement bouleversé par le projet.

38. Sur la seconde branche, elles reproduisent un extrait de leur réclamation.

C. Le dernier mémoire

39. Elles réfutent que leur grief afférent au SOTO soit imprécis et, partant, irrecevable.

Elles exposent que la carte des orientations territoriales comprend différentes zones classées de manière décroissante, en fonction de la densité de logement par hectare. Elles précisent que la première zone est un centre à caractère urbain, avec une densité de minimum 20 logements à l'hectare, maximum 40. Elles indiquent que la première couronne résidentielle autour des cœurs urbains et des axes routiers structurants où le bâti doit être densifié, est qualifiée de quartier résidentiel dense, avec une densité de minimum 15 logements l'hectare, maximum 30. Elles exposent que la seconde couronne résidentielle autour des localités urbaines où une densité moyenne peut être autorisée est qualifiée de quartier résidentiel périphérique, avec une densité de maximum 20 logements à

l'hectare. Elles ajoutent que sont ensuite prévus les centres à caractère villageois (minimum 15 logements/hectare, maximum 25), les quartiers ou noyaux à caractère villageois (maximum 15 logements/hectare) et, enfin, les espaces villageois périphériques (maximum 8 logements/hectare).

Elles soulignent que leur critique dénonce la modification de l'ordre de grandeur de densité entre ces différentes zones, décrites dans le tableau de synthèse du SOTO. Elles soutiennent que, compte tenu de la densité actuelle du centre d'Hermée, le projet litigieux situé dans la première couronne résidentielle, sera plus densément peuplé que le centre à caractère urbain. Elles assurent que le projet implique la création d'un nouvel épicycle de l'entité, en contradiction avec l'équilibre souhaité et défini dans le tableau de synthèse du SOTO.

VI.2. Examen

VI.2.1. Première branche

40.1. Le principe de légitime confiance signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret.

Rien n'interdit à une autorité administrative d'établir une ligne de conduite, même en dehors de tout cadre légal, pour autant que cette ligne de conduite ne soit pas obligatoire, c'est-à-dire ne l'exonère en rien de l'examen individuel de chaque cas qui lui est soumis et qu'elle ne s'estime pas liée par cette ligne de conduite au point de ne pouvoir s'en départir à l'occasion de l'examen de chaque cas. L'autorité peut s'écarter de la ligne de condition qu'elle s'est fixée moyennant une motivation adéquate et doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent.

40.2. En l'espèce, les objectifs du schéma d'orientations territoriales d'Oupeye (SOTO) sont exposés comme suit :

« En 1998, la Commune d'Oupeye lançait la réalisation d'un schéma de structure et d'un règlement communal d'urbanisme. Une première version de ces documents réalisée en 2003 a été élaborée ; elle n'a pas été approuvée officiellement, mais a néanmoins été utilisée par les services de l'urbanisme et les autorités locales pour l'examen des demandes de permis. Aujourd'hui, la Commune a souhaité faire évoluer cet outil vers un document plus souple et moins lourd que le schéma de structure tel que défini par le CWATUPE mais offrant néanmoins aux autorités des lignes de conduite pour encadrer le développement territorial. Elle a donc décidé de faire évoluer l'ébauche de SSC vers un "schéma d'orientations territoriales pour Oupeye (SOTO)"

Les objectifs du schéma d'orientation sont de fournir des lignes de conduite, un "projet territorial" pour le développement et l'aménagement de l'ensemble de l'entité. Ce projet tient compte des potentialités et des contraintes de la commune, ainsi que des besoins et des aspirations de ses habitants. Les choix sont définis en s'appuyant sur les enjeux spécifiques pour l'avenir et les défis particuliers à relever.

Le schéma constitue un outil de gestion pour les décisions quotidiennes. Les gestionnaires de la Commune, qu'ils soient mandataires ou fonctionnaires des services administratifs et techniques, sont amenés à prendre des décisions qui concernent de près ou de loin l'aménagement du territoire communal : délivrance de permis d'urbanisme et d'urbanisation, organisation de la circulation, travaux d'aménagement, réactions à des projets émanant de particuliers ou des pouvoirs publics... Trop souvent, ces décisions sont prises au jour le jour, sans vision globale. Le schéma d'orientations doit constituer un document de référence, un outil favorisant la cohérence des décisions. Dans cette optique, il faut qu'il définisse notamment une structure et une répartition optimale des activités sur le territoire communal.

Il s'agit aussi de préciser les actions à entreprendre en termes d'aménagement et d'urbanisme, et les moyens de leur mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les besoins d'espace et d'organisation du système de circulation.

Les principes du schéma d'orientations s'inspirent en outre de ceux du développement territorial durable, notamment précisés par le SDER. Il s'agit en particulier d'appuyer la structure du territoire sur des centralités, de répondre aux besoins de logements, commerces, équipements et services, de densifier l'urbanisation autour de ces lieux centraux, de favoriser une mobilité alternative à la voiture particulière afin d'encourager un aménagement du territoire moins consommateur d'énergie, de protéger et de valoriser les ressources et les patrimoines ».

Il ressort de cette présentation que le SOTO est un document d'orientation « souple » pour le développement territorial communal et pour l'analyse des demandes de permis soumises à l'autorité communale.

Un tel document ne consiste pas en une ligne de conduite de l'auteur de l'acte attaqué, soit le collège communal, dès lors qu'il a été adopté par le conseil communal le 28 septembre 2017. Partant, le grief pris de la méconnaissance du principe de légitime confiance, qui se fonde sur la prémisse erronée selon laquelle l'autorité décidante s'est elle-même fixée une ligne de conduite, n'est pas fondé.

Il reste qu'il s'agit d'un document adopté par le conseil communal de la première partie adverse en vertu des articles L1122-30 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), lequel s'impose au collège communal au titre d'un texte à portée indicative. Le SOTO, s'il présente certaines similarités avec le schéma de développement communal au sens de l'article D.II.10 du CoDT, ne s'assimile pas à cet outil de planification ni à aucun autre énuméré à l'article D.IV.5 du CoDT, de sorte que l'admissibilité d'un écart à ses prescriptions indicatives ne s'appréhende pas au regard des conditions énoncées par cet article. Il s'ensuit que l'autorité décidante peut, en opportunité, s'écarter de telles indications par une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base

des circonstances particulières de la cause, notamment des éventuelles observations formulées dans le cadre de l'instruction administrative.

40.3. Le SOTO est composé de divers documents, dont une cartographie de la structure territoriale et un texte qui l'accompagne. Ce texte fixe les densités minimales et maximales pour les différentes zones, dont la zone de « quartier résidentiel périphérique » qui préconise une densité maximale de 20 logements par hectare.

Il est précisé ce qui suit :

« Cette indication permet de définir une référence pour déterminer soit un maximum de logements à ne pas dépasser si l'on souhaite éviter une trop forte densification, soit un minimum à atteindre là où au contraire la volonté est de renforcer la présence d'habitants et de proposer une utilisation très parcimonieuse des terrains disponibles. Cette densité donne notamment une indication précieuse pour analyser les projets d'urbanisations ou de constructions multiples présentant une certaine taille ».

41. En l'espèce, l'étude d'incidences sur l'environnement expose ce qui suit :

« 3.3.1. ACCROISSEMENT ET DENSITÉ DU BÂTI

Accroissement généré par la mise en œuvre du projet objet de l'étude d'incidences

L'objet de la demande prévoit la construction de 57 logements.

Actuellement, la densité brute du bâti au sein des secteurs statistiques concernés par le site du projet (E000 Hermée Centre, E011 La Trompette, E022 Dolhain Champs, E032 Grand Aa et E091 Fond du Horai) est de 3 logements à l'hectare. Cette faible densité est due au fait que certains de ces secteurs incluent de grandes surfaces de zone agricole.

Le centre de Hermée, par exemple, a une densité de 12 logements à l'hectare contre 1 logement à l'hectare pour le secteur statistique dans lequel se trouve l'objet de la demande. Avec une addition de 57 logements, la densité brute pour l'ensemble des secteurs statistiques étudiés ne change pas et reste de l'ordre de 3 log/ha. Pour le secteur statistique dans lequel les logements sont ajoutés, la densité à l'hectare ne change pas non plus (soit 1 log/ha).

L'alternative au plan masse présenté à la RIP prévoit 59 logements, soit deux logements supplémentaires. Cela n'a pas d'incidence sur la densité globale et les calculs présentés ci-avant restent d'application.

[...]

Conformité au SOTO

Le schéma d'orientations territoriales d'Oupeye (SOTO) affecte le périmètre de l'objet de la demande en zone de « quartier résidentiel périphérique ». Cette zone est « dense et/ou à densifier ». Sa densité totale ne peut être supérieure à 20 logements à l'hectare.

L'objet de la demande prévoit 57 logements sur une superficie d'environ 3 ha. Cela équivaut à une densité brute de 19 logements à l'hectare. D'un point de vue d'accroissement et de densité du bâti, le projet est donc conforme au SOTO.

L'alternative, qui prévoit 59 logements, est également conforme et affiche une densité de 20 logements/ha ».

La réclamation du 21 novembre 2020 du collectif citoyen « Hermée dit NON », à laquelle les deux parties requérantes se sont associées, comporte les développements suivants :

« Deuxièmement, plusieurs questions subsistent quant au Schéma d'Orientations territoriales d'Oupeye (en abrégé "SOTO"). Tout d'abord, la valeur juridique de ce document est incertaine. En effet, le CoDT énumère en son article D.II.1 les différents types de schémas existants, et le "schéma d'orientations territoriales" n'en fait pas partie. De même, des recherches effectuées sur différentes bases de données montrent que ce type de document est propre à Oupeye et ne connaît pas d'équivalent ailleurs. De plus, il n'est pas repris sur le site officiel geoapps.wallonie.be/webgisdgo4, ni comme Schéma de développement communal (SDC), ni comme Schéma d'orientation local (SOL). Pourtant, le demandeur du permis en fait mention (en page 4 de l'annexe 4) dans la situation juridique du bien au titre de Schéma de Développement communal, approuvé en juin 2017. Dans tous les cas, le SOTO ne peut avoir qu'une valeur indicative, conformément à l'article D.II.16 du CoDT.

[...]

Quant au contenu du SOTO, le projet de Général Construction se situe en dehors de la "zone d'habitat dense ou à densifier" affichée sur la carte du "projet territorial", comme le montre la capture d'écran ci-dessous :

[...]

Le projet de lotissement est donc, sur ce point, contraire aux prescriptions du SOTO. En vertu de l'article D.IV.5 du CoDT, le permis ne peut s'écarter du SOTO que moyennant une motivation démontrant que le projet ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation, et contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Une telle justification fait, en l'espèce, défaut.

Au niveau de la "structure territoriale" et des indications contenues dans le "tableau de synthèse", on constate que le projet dépasse la densité maximale fixée à 20 logements par hectare. En effet, le projet contient 54 logements pour une superficie de 26.715 m², soit un ratio de $54 / 2,6715 = 20,21$ logements à l'hectare. Pour bien faire, le projet devrait contenir $2,6715 \times 20 = 53,43$ logements, soit 53 logements maximum. L'usage du mot "maximum" dans le SOTO signifie bien qu'il s'agit d'un plafond au-dessus duquel l'on ne peut aller. A l'inverse, il paraît plus conforme aux prescriptions de la zone de tourner aux alentours d'une vingtaine de logements.

Selon les données reprises dans l'étude d'incidence du bureau [P.], les densités d'habitations à Hermée sont les suivantes :

Tableau V.5.1. Densité du bâti

Secteurs	Superficie (ha)	Nombre de Logements	Densité (log/ha)
E000 Hermée-Centre	60.19	713	12
E011 La trompette	46.19	367	8
E022 Dolhain Champs	57.88	325	6
E032 Grand Aa	43.55	120	3
E091 Fond du Horai	330.11	255	1
Total Secteurs (Hermée)	537.92	1780	3

La zone concernée par le projet se trouve en secteur E091 Fond du Horai, qui présente actuellement une densité de 1 logement à l'hectare, sur une superficie de 330 hectares. Le secteur E091 partage une majorité de ses limites avec le secteur E011 qui présente une densité de 8 logements à l'hectare et une minorité de ses limites avec le secteur E000 qui abrite 12 logements à l'hectare.

[...]

Si l'on considère que seulement 5 % du secteur E091 est bâtissable, cela représente une superficie de $330 \times 0,05 = 16,5$ ha. Avec 255 habitations existantes, cela donne une densité de $255 / 16,5 = 15,45$ logements/ ha.

Si l'on y ajoute les 57 logements prévus par la phase 1 du projet litigieux, mais aussi les 45 futurs logements de la phase 2 (voir master plan), cela donne une densité de $(255 + 57 + 45) / 16,5 = 21,64$ logements par hectare, arrondis à 22, soit une densité largement supérieure à celle de Hermée centre (12 log./ha), censé être le cœur le plus dense du village. Comme le relève l'étude d'incidence en page 172, à titre de référence, la Conférence permanente du développement territorial (CPDT) recommande, pour les nouveaux projets de plus de 2 ha, une densité supérieure à 20 log/ha dans les centres de village en territoire rural, et inférieure à 10 log/ ha en dehors des cœurs de village.

Il faut également souligner que les chiffres de Censur repris dans le tableau ci-dessus datent de 2011. Entre-temps, de nombreuses constructions ont fleuri depuis dans le secteur E091. Il y aurait lieu de mesurer l'impact de ces nouvelles constructions sur la densité actuelle, mais aussi des futurs lotissements en cours de conception, telles que l'urbanisation prévue du terrain Loly, en retrait du bassin d'orage, qui va encore créer 20 logements de plus.

Si l'on tient compte de tous ces éléments, la densité projetée atteindra rapidement 25 logements à l'hectare, soit 20 % de plus que ce qui est autorisé par le SOTO. Il est manifestement contraire au bon aménagement des lieux de densifier à ce point la couronne Ouest – la seule encore préservée dans la Commune – en doublant sa densité par rapport à l'hyper-centre de Hermée. Ceci revient tout simplement à déplacer le centre de gravité de la commune vers la périphérie résidentielle, ce qui est contraire à la politique régionale d'aménagement du territoire ».

L'acte attaqué est motivé comme suit concernant le projet litigieux de construction de 54 logements :

« Considérant que la parcelle concernée est située en zone de “quartier résidentiel périphérique” au Schéma d'Orientations Territoriales d'Oupeye (SOTO), adopté par le Conseil communal le 28/09/2017, que celui-ci prévoit une densité de maximum 20 logements / hectare pour cette zone ;

[...]

Considérant la délibération du Conseil Communal du 25/03/2021 qui prend connaissance des résultats de l'enquête publique, des divers avis de services externes, ainsi qu'une analyse juridique des réclamations sur le volet voirie de la procédure ; que le Conseil communal a décidé de marquer son accord sur l'ouverture et la modification de voiries communales, telles que proposées dans le dossier de demande de permis d'urbanisme ; que cette décision mentionne :

“ [...]

Attendu que la Commission communale d'Aménagement du Territoire et de Mobilité s'est réunie le 08/12/2020 et a émis l'avis suivant :

‘ La CCATM

[...]

Considérant que la présente demande porte sur l'urbanisation d'un bien d'une superficie d'un peu moins que 3 ha au sud-ouest du village d'Hermée. Il s'inscrit au sud des rues Longpré et Marquet, et à l'ouest de la rue de Milmort ;

[...]

[...]

Vu la lettre de réclamation adressée par les riverains du Collectif citoyen 'Hermée dit NON' représenté par Maître Augustin DAOUT, en sa qualité de conseil ;

Attendu que dans la réclamation adressée, les griefs suivants ont été relevés par Maître DAOUT :

- [...]

- Que la valeur juridique du SOTO n'est pas clairement définie et le projet litigieux s'en écarte sans justification pertinente, ce qui nuit à la sécurité juridique.

- [...]

- Que la densification induite par le projet et ses phases ultérieures va bien au-delà du nombre maximal de logements par hectare préconisé par les instruments de planification communaux et régionaux et que la densification déplace le centre de gravité du village vers la périphérie, ce qui est contraire à la politique d'aménagement du territoire régional ;

- [...]

Considérant que l'administration peut y répondre de la manière suivante :

- [...]

- Concernant le SOTO : le SOTO est un document interne à la commune sans valeur juridique, il s'agit d'une base de travail. La référence à l'article D.IV.5 n'est pas pertinente car le SOTO de la commune n'entre pas dans la catégorie des actes listés par cet article visant le schéma de développement territorial, communal ou d'orientation local, un guide ou un permis d'urbanisation.

- [...]

- Concernant la densification : infondé car celle-ci se réfère au SOTO et l'administration peut s'en écarter, elle n'est pas liée par des obligations particulières [...]

Considérant néanmoins la superficie totale des parcelles concernées – phase 1 (+/- 26.716 m²), qu'au vu de celle-ci, il y a lieu de prévoir une création de voirie ; (...)"

Considérant que l'avis du Fonctionnaire Délégué a été sollicité en vertu de l'article D.IV.16 du Code en date du 12/01/2021 ; que son avis a été rendu conformément à l'article D.IV.39 du Code ; qu'il propose une décision d'octroi du permis, et est

libellé et motivé comme suit :

“ [...]

Considérant que les services ou commissions visés ci-après ont été consultés :

- [...]
- CCTAM que son avis daté du 08/12/2020 est libellé comme suit :

‘ [...]

Considérant que la présente demande porte sur l’urbanisation d’un bien d’une superficie d’un peu moins de 3 ha au sud-ouest du village d’Hermée. Il s’inscrit au sud des rues Longpré et Marquet, et à l’ouest de la rue de Milmort ;

[...]

[...]

Considérant que les réclamations émises dans le cadre des mesures de publicité ne sont pas fondées pour les raisons énoncées dans l’analyse circonstanciée du Collège dans son rapport à laquelle je me rallie, à savoir :

‘ Considérant que dans le cadre du volet ‘voirie’, l’administration et le Conseil communal a répondu aux points suivants :

- [...]
- La valeur juridique du SOTO
- [...]

Considérant que les arguments visant les points de réclamations suivants ont été mentionnés, mais sont rappelés :

- [...]
- La densification induite par le projet et ses phases ultérieures va bien au-delà du nombre maximal de logements par hectare préconisé par les instruments de planification communaux et régionaux ; Considérant que l’administration peut s’écarter du SOTO ; qu’elle n’est pas liée à des obligations particulières ;

Considérant que ce point de réclamation est fondé mais non retenu ;

- La densification induite par le projet déplace le centre de gravité du village vers la périphérie, ce qui est contraire à la politique d’aménagement du territoire régionale ; Considérant que ce point de réclamation n’est basé sur aucune étude est totalement subjectif ;

Considérant que ce point de réclamation est non retenu ;

[...]

Considérant que la densité projetée (un peu moins de 20 logements/ha) est admissible au regard de la localisation du projet en périphérie du village, en limite avec la zone agricole au plan de secteur et au regard du Schéma d’Orientation territoriale d’Oupeye (SOTO) ; bien repris en zone de ‘quartier résidentiel périphérique’ où la densité préconisée est de 20 logements/ha et où il y est également recommandé de diversifier l’offre de logements, d’autoriser les petits immeubles à logements multiples, d’encourager dans une certaine mesure la mitoyenneté des constructions. (...)”

Considérant le descriptif du projet :

[...]

Considérant que [...] les terrains totalisent une surface au sol de +- 26.716 m² ;

[...]

Considérant l’analyse des réclamations :

[...]

Considérant que dans le cadre du volet “voirie”, l’Administration et le Conseil communal a répondu aux points visant :

- [...]
- La valeur juridique du SOTO
- [...]

Considérant que les arguments visant les points de réclamations suivants ont été mentionnés précédemment mais sont rappelés :
[...]

Considérant qu’au niveau de l’aspect urbanistique de la demande :

- La densification induite par le projet et ses phases ultérieures va bien au-delà du nombre maximal de logements par hectare préconisé par les instruments de planification communaux et régionaux ; Considérant que l’administration peut s’en écarter du SOTO ; qu’elle n’est pas liée à des obligations particulières ; Considérant que ce point de réclamation est fondé mais non retenu ;
- La densification induite par le projet déplace le centre de gravité du village vers la périphérie, ce qui est contraire à la politique d’aménagement du territoire régionale ;
Considérant que ce point de réclamation n’est basé sur aucune étude est totalement subjectif ; Considérant que ce point de réclamation est non retenu ;
- [...]

Considérant que le projet propose la création d’un nouvel ensemble de logements comportant 36 maisons d’habitation unifamiliale et 2 immeubles à appartements (18 logements) ; que le projet vise en outre la création d’emplacements de stationnements, d’espèces verts, d’une aire de jeux et d’une placette ; que ce projet respecte la destination de la zone du plan de secteur dans laquelle il s’inscrit ;

Considérant que la densité projetée est admissible au regard de la localisation du projet – en périphérie du village en limite avec la zone agricole au plan de secteur – et au vu du SOTO qui mentionne : “bien repris en zone de ‘quartier résidentiel périphérique’ où la densité préconisée est de 20 logements/ha et où il est également recommandé de diversifier l’offre de logements, d’autoriser de petits immeubles à logements multiples, d’encourager dans une certaine mesure la mitoyenneté des constructions” ».

42. Il n’est pas contesté que le périmètre du projet est repris en « zone de quartier résidentiel périphérique » au SOTO, qui recommande, pour rappel, une densité de maximum 20 logements par hectare pour cette zone.

L’auteur de l’étude d’incidences sur l’environnement – tenant compte d’un projet portant alors sur 57 logements – et l’auteur de l’acte attaqué concluent chacun que la densité du projet est inférieure au maximum de 20 logements par hectare prévue par le SOTO pour la zone concernée, laquelle couvre une superficie d’« un peu moins de 3 ha » ou de « plus ou moins 26.716 m² », reprenant les secteurs statistiques concernés (E000 Hermée Centre, E011 La Trompette, E022 Dolhain Champs, E032 Grand Aa et E091 Fond du Horai).

Le calcul des parties requérantes, aboutissant à une densité de 20,21 logements/ha, supérieure à la densité maximale préconisée, se fonde, quant à lui, sur une superficie de 26.716 m², soit 2,6716 hectares, laquelle se limite au secteur statistique E091 Fond du Horai.

Les parties requérantes ne démontrent pas que l’auteur de l’acte attaqué a commis une erreur en calculant la densité des logements par hectare et en concluant que les indications du SOTO sont respectées.

L’acte attaqué est adéquatement motivé en réponse à la réclamation des parties requérantes.

Enfin, en soutenant que la densité admise par le projet litigieux « bouleverse l’équilibre des zones existantes dans le village », les parties requérantes tentent en réalité de substituer leur propre appréciation des densités admissibles à celle de l’autorité décidante, sans démontrer que celle-ci a commis une erreur manifeste d’appréciation.

La première branche du troisième moyen n’est pas fondée.

VI.2.2. Seconde branche

43. En vertu de l’article 144 de la Constitution, une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l’ordre judiciaire, de sorte qu’il n’appartient pas au Conseil d’État d’en connaître. Il est constant que les permis d’urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers et qu’une contestation portant dans ce cadre sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l’ordre judiciaire. Si les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d’aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d’une demande de permis doit être examinée, il est toutefois possible que la méconnaissance d’une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d’une mauvaise urbanisation.

Dans ce cas, le litige de droit civil doit être pris en compte par l’administration saisie d’une demande d’autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu’elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d’un projet conforme au bon aménagement des lieux. Cette appréciation relève cependant de l’opportunité de l’action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel. Toutefois, sur demande d’un requérant, le Conseil d’État doit vérifier que l’exercice du pouvoir discrétionnaire n’est pas entaché

d'une erreur manifeste d'appréciation. Le fait qu'un permis d'urbanisme soit délivré sous réserve des droits civils des tiers ne dispense pas l'autorité qui l'octroie d'effectuer un examen au moins sommaire de la conformité des projets aux normes de droit civil, dans le cadre de son appréciation de bon aménagement des lieux. Il y va, en effet, de la protection élémentaire des droits des administrés sur leur territoire.

44. En l'espèce, la réclamation du 21 novembre 2020 du collectif citoyen « Hermée dit NON », à laquelle les deux parties requérantes se sont associées, expose ce qui suit :

« Sixièmement, le projet tel qu'il est conçu actuellement portera une atteinte disproportionnée aux droits subjectifs de certains voisins. Ce risque de préjudice grave rend le projet contraire au bon aménagement des lieux, dont l'autorité publique est le garant. S'il est vrai que les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers, il est aussi de jurisprudence constante que la méconnaissance de droits civils peut être la cause d'une mauvaise urbanisation, sanctionnée par le Conseil d'État (voir notamment C.E., n° 248.659 du 20/10/2020, Warin et consorts ; C.E., n° 248.008 du 06/07/2020, SPRL Asalm ; C.E., n° 237.430 du 21/02/2017, Mathelin ; *etc.*).

Ainsi, il est admis que la perte de vue et d'ensoleillement résultant de la construction d'un immeuble de grande dimension peut être constitutive d'un préjudice grave difficilement réparable. Si une certaine diminution de la vue dont un voisin dispose peut être acceptée en zone d'habitat, la perte totale de la vue et aussi, dans une mesure importante, de l'ensoleillement, constitue indubitablement un préjudice grave et difficilement réparable, et ce même dans l'hypothèse où l'immeuble litigieux serait conforme aux prescriptions urbanistiques (C.E., n° 125.643 du 24/11/2003, Renard et consort). Le Conseil d'État a par exemple donné raison à un voisin qui estimait que la réalisation du projet porterait atteinte à son cadre de vie car elle engendrerait une perte d'ensoleillement et de lumière, supprimerait la vue à partir de sa terrasse ou de ses fenêtres arrière et provoquerait des nuisances sonores en raison des allées et venues de véhicules motorisés. Ces craintes étaient constitutives d'un risque de préjudice grave compte tenu des dimensions imposantes du bâtiment litigieux (40 m sur 25 m), de son implantation dans un village, à proximité immédiate de la résidence de l'intéressé située dans d'une zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural, de la configuration des lieux et du fait que l'extension litigieuse se trouvait dans le champ de vision à partir de la façade arrière de la maison de l'intéressé (C.E., n° 102.360 du 21/12/2001, Botton).

Le risque de perte d'ensoleillement est d'ailleurs plus prégnant lorsque l'arrière d'une habitation est orienté plein sud (C.E., n° 96.525 du 14/06/2001, Bodenhurst).

Tel est le cas en l'espèce de plusieurs maisons existantes au sein des lotissements voisins, Rue Longpré, Rue Adolphe Marquet et Rue de Milmort. On constate sur les vues satellites ci-dessous que les maisons en bout de rue sont orientées au sud et à l'ouest :

[...]

Le plan du projet montre bien que celui-ci va totalement enclaver la propriété située au n° 22 de la rue Longpré :

[...]

Actuellement, ses occupants jouissent d'une vue magnifique sur les champs. Pour rappel, le permis de lotir de la rue Longpré délivré par la Commune d'Oupeye en 1979 fixait les règles urbanistiques à suivre pour préserver la beauté du site :

[...]

Cette orientation explique que le propriétaire ait conçu l'aménagement de sa maison en prévoyant une grande baie-vitrée au RDC, de façon à profiter pleinement de la vue et de la lumière naturelle

[...]

Le projet de lotissement litigieux ne tient absolument pas compte de son droit subjectif à la jouissance de son bien. De nouvelles perspectives 3 D montrent que la vue sera définitivement supprimée :

[...]

Le manque d'ensoleillement est également préjudiciable en termes financiers, puisque certains riverains ont installé ou prévu d'installer des panneaux solaires sur leurs toitures, dans un souci d'écologie, encouragé par la Région wallonne.

La construction d'un immeuble de plusieurs étages au coin sud-ouest du lotissement privera non seulement les occupants du n° 22 de la Rue Longpré de la vue et du soleil, mais il nuira également à leur intimité. En effet, les résidents de cet immeuble disposeront, à partir des terrasses, d'une vue plongeante sur le jardin des Monet et, par voie de conséquence, sur leur intérieur vitré.

[...]

Cette remarque est valable pour toutes les propriétés adjacentes.

Enfin, l'effet d'écrasement est renforcé par le fait que le terrain appelé à accueillir les nouvelles constructions sera surélevé par rapport au lotissement existant, comme le montrent les extraits de plan ci-dessous :

[...]

De telles atteintes au droit de propriété des riverains des Rues Longpré, Adolphe Marquet et Mimort, ne peuvent être ignorées par la commune, au risque de constituer une erreur manifeste d'appréciation contraire au bon aménagement des lieux ».

L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que l'enquête publique a eu lieu du 26/10/2020 au 24/11/2020 ;

[...]

Vu la lettre de réclamation adressée par les riverains du Collectif citoyen "Hermée dit NON" représenté par Maître Augustin DAOUD, en sa qualité de conseil ;

Attendu que dans la réclamation adressée, les griefs suivants ont été relevés par Maître DAOUD :

- [...]

- Que les constructions projetées, de gabarits imposants et situées sur un terrain surélevé par rapport aux lotissements des rues Longpré, Adolphe Marquet et Milmort, porteront une atteinte disproportionnée aux droits subjectifs (cadre de

vie, droit de propriété, droits civils) des habitants de ces rues, ce qui rend le projet contraire au bon aménagement des lieux ;

Concernant que l'administration peut y répondre de la manière suivante :

- [...]
- Concernant l'atteinte disproportionnée aux droits subjectifs des riverains : il est allégué comme préjudice la perte de vue et d'ensoleillement que le projet engendrera. Infondé à la suite de la jurisprudence du tribunal de Mons sur les troubles de voisinage estimant : "Lorsqu'un propriétaire se plaint d'une perte de luminosité et d'ensoleillement suite à la construction, au demeurant licite, d'une annexe sur le fonds voisin, il n'est pas lésé dans un droit : il est privé de simples avantages. La théorie des troubles de voisinage ne trouve pas à s'appliquer. (JLMB 2001, p. 639)" Le tribunal estimant qu'il s'agit de simples avantages du fait que le voisin n'avait pas construit sur la totalité de son bien.

[...]

Considérant qu'au niveau de l'aspect urbanistique de la demande :

- [...]
- les constructions projetées, de gabarits imposants et situées sur un terrain surélevé par rapport aux lotissements des rues Longpré, Adolphe Marquet et Milmort, porteront une atteinte disproportionnée aux droits subjectifs (cadre de vie, droit de propriété, droits civils) des habitants de ces rues, ce qui rend le projet contraire au bon aménagement des lieux ;
Considérant qu'outre l'argumentation déjà évoquée dans le cadre du décret voirie, il est rappelé que les gabarits projetés au plus proche des habitations existantes sont composés de R+1 à toiture à deux versants ; que ces gabarits sont dits "traditionnels" pour la construction de maison d'habitation unifamiliale ; qu'en outre, ce même type de gabarit est existant au sein même des voiries et ou lotissements existants à proximité immédiate du projet – voire en contiguïté avec celui-ci ;
Considérant que ce point de réclamation est non retenu ;
- [...]

Considérant que les implantations proposées sont diversifiées ; que les habitations envisagées sur les lots 1 et 22 ont pour objectif de réaliser une transition harmonieuse avec le bâti existant ; que les gabarits des maisons unifamiliales répondent aux autres habitations existantes au sein du même quartier ;

Considérant que les immeubles à appartements présentent certes des volumétries plus importantes mais celles-ci sont implantées le plus éloignées possibles des maisons d'habitations existantes – soit du côté de la zone agricole longeant les parcelles concernées ; que les gabarits proposés ne sont pas excessifs par rapport aux gabarits des constructions existantes, ainsi que par rapport à ceux à construire au sein du présent projet ; qu'en outre, la proposition de toitures plates permet de limiter les gabarits proposés et donc leur impact sur le cadre bâti ».

45. Le moyen se fonde sur la prémisse selon laquelle l'auteur de l'acte attaqué « se borne à se référer à un jugement du tribunal de première instance de Mons pour répondre à la réclamation des requérants portant sur la perte de vue, d'ensoleillement et d'intimité » et ne répond pas aux arguments développés dans leur requête.

La motivation de l'acte attaqué ne se limite pourtant pas à appréhender les points de réclamation des parties requérantes concernant la perte de vue,

d'ensoleillement et d'intimité au regard de la jurisprudence judiciaire invoquée mais comporte une analyse de l'autorité, favorable au projet, en termes de gabarits projetés, de diversification des implantations, de transition jugée harmonieuse avec le bâti existant et de mesures de limitations de l'impact du projet sur celui-ci.

Les parties requérantes ne contestent pas spécifiquement cette motivation, ce qui suffit à rejeter le grief. En tous les cas, une telle motivation est suffisante et adéquate pour leur permettre de comprendre pourquoi l'autorité n'a pas, en opportunité, retenu les griefs exposés à cet égard dans leur réclamation.

Du reste, le motif de l'acte attaqué s'appuyant sur la jurisprudence du tribunal de première instance de Mons relative à la perte de luminosité et d'ensoleillement d'un voisin n'est en soit pas inadmissible alors qu'il ressort de la réclamation des parties requérantes qu'elles appréhendent leurs griefs sur ces questions dans une perspective qui ne se limite pas à une appréciation du bon aménagement des lieux mais vise aussi à assurer le respect de leurs droits subjectifs.

La seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée.

46. En conclusion, le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Indemnité de procédure

47. La seconde 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 seconde partie adverse, à la charge des parties requérante, à concurrence de la moitié chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Dimitri Yernault,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux