

C.E., 1^{er} septembre 2022, S.A. société agricole Pol Hartog, n° 254.383

Indépendance des polices – Permis unique – Epanchage des effluents d'élevage et gestion des eaux de pluie et de nettoyage

En statuant sur une demande de permis unique, dans quelle mesure l'autorité peut-elle se désintéresser des règles du Code de l'eau ? Indépendance des polices et champ d'application des normes

Une demande de permis unique portant sur la construction et l'exploitation d'un poulailler industriel fait l'objet d'un recours au Gouvernement wallon. Des questions d'épandage d'effluents d'élevage et de gestion des eaux de pluie et de nettoyage sont soulevées. Dans leur rapport de synthèse, les fonctionnaires technique et délégué, après avoir considéré que le dossier de demande est « *particulièrement complet et aborde, de manière très approfondie, les impacts potentiels liés à ce type d'établissement* », proposent d'octroyer le permis en considérant que le respect du Code de l'eau, dont le contrôle est du ressort d'un autre département, permet de « *donner réponse aux réclamations relatives à la gestion des effluents et à leurs épandages ainsi que sur le risque de pollution des eaux souterraines et de surface ainsi que des sol et sous-sol* ». Malgré ce rapport, le ministre refuse d'octroyer le permis, en invoquant notamment un manque d'informations quant à la localisation des terres d'épandage des effluents d'élevage et quant à la gestion des eaux de pluie et de nettoyage.

Saisi par le demandeur de permis, le Conseil d'Etat annule ce refus ministériel en affirmant, à propos de ces questions, que :

« *Comme le relève le rapport de synthèse, [les questions d'épandage des effluents d'élevage et de gestion des eaux de pluie ou de nettoyage] sont régies par une autre police administrative, soit, notamment, par les dispositions du Code de l'eau.*

En tout état de cause, les motifs de l'acte attaqué sur les questions susvisées ne permettent pas, en soi, de justifier que l'arrêté attaqué s'écarte de la proposition d'octroi du permis unique sollicité formulée dans le rapport de synthèse, d'autant que, sur le même questionnement, le fonctionnaire technique ne se plaint nullement d'un manque de précision dans le dossier de demande mais en relève au contraire le caractère 'particulièrement complet' sur les 'impacts potentiels liés à ce type d'établissement', et qu'il détaille longuement les motifs qui le conduisent à considérer

qu'en l'espèce, le respect du Code de l'eau, dont le contrôle est du ressort d'un autre département, permet de 'donner réponse aux réclamations relatives à la gestion des effluents et à leurs épandages ainsi que sur le risque de pollution des eaux souterraines et de surface ainsi que des sol et sous-sol'. La motivation de l'acte attaqué ne permet pas non plus d'établir que [le ministre] a concrètement pris en considération le rapport de synthèse en ce qui concerne les éléments retenus à cet égard par le fonctionnaire technique dans le rapport de synthèse ».

Les deux considérants relatifs à l'inadéquation de la motivation formelle du refus ministériel ne soulèvent pas de question en droit : le Conseil d'Etat estime cette motivation formelle insuffisante – et donc inadéquate – pour répondre tant à l'affirmation du fonctionnaire technique du caractère suffisamment complet du dossier de demande à propos de l'épandage et de la gestion des eaux de pluie et de nettoyage, qu'aux « éléments retenus à cet égard » par le fonctionnaire technique.

En revanche, en suggérant, par l'utilisation des mots « sont régies par une autre police » et par la validation du raisonnement suivi dans le rapport de synthèse¹, qu'en application du principe d'indépendance des polices administratives, les questions de l'épandage et de la gestion des eaux de pluie et de nettoyage ne relèvent pas des critères d'octroi d'un permis unique, le Conseil d'Etat nous amène à examiner la question suivante : dans quelle mesure, quand elle statue sur une demande de permis unique, l'autorité compétente peut-elle effectivement se désintéresser des règles du Code de l'eau qui concernent le projet ? La question mérite d'autant plus d'être posée que, dans un arrêt antérieur portant sur une affaire comparable, le Conseil d'Etat avait donné à cette question une réponse inverse à celle-ci dessus reproduite².

Pour répondre à la question, on peut écarter d'emblée certaines dispositions du Code de l'eau, en ce qu'elles ne concernent en rien les projets soumis à permis unique³. Quand la norme d'une autre police ne s'applique en rien à un projet soumis à permis unique, la question de savoir si son respect doit être vérifié par l'autorité qui statue sur la demande de permis unique ne se pose pas. Ainsi en va-t-il par exemple des obligations que le Code de l'eau impose à la société distributrice d'eau à l'égard des usagers : elles n'entrent pas dans les critères d'appréciation d'une demande de permis d'urbanisme⁴ et donc, de permis unique. Ainsi en va-t-il également des obligations que le Code de l'eau met exclusivement à charge des autorités publiques, comme celle faite à « l'autorité de bassin » d'établir un état descriptif du bassin hydrographique concerné⁵.

Quid, en revanche, des dispositions du Code de l'eau qui sont bel et bien susceptibles de s'appliquer aux projets soumis à permis, comme les mesures qui assurent une protection optimale des cours d'eau⁶, les dispositions du

1. Dans lequel, comme vu ci-dessus, les fonctionnaires régionaux avaient indiqué que « le contrôle du respect du Code de l'eau ressort d'un autre département » et que ce respect « donne une réponse suffisante aux réclamations ».

2. C.E., n° 229.097, du 7 novembre 2014, A.S.B.L. ARETA et De Cock : « s'il est vrai que la problématique des épandages de matières organiques ne ressort pas de la police des établissements classés, mais bien de la police de l'eau, il n'en demeure pas moins que les normes réglementaires contenues dans une police administrative s'imposent aux mesures individuelles adoptées en vertu d'une autre police et qui entrent dans le champ d'application desdites normes réglementaires », de sorte que « les mesures relatives à la gestion durable de l'azote en agriculture, qui sont intégrées dans le Code de l'eau (articles D.177 et R.188 à R.232 tels qu'alors en vigueur), s'imposent en tant que telles à l'autorité administrative délivrant un permis unique », qui « se doit de vérifier, lorsqu'elle délivre un permis d'environnement ou un permis unique, la correcte application des dispositions du Code de l'eau relatives à la gestion durable de l'azote en agriculture au stade de la délivrance du permis ».

3. A savoir les actes matériels soumis à ce permis.

4. Voir C.E., n° 249.245, du 15 décembre 2020, Maréchal. Il en va ainsi, par exemple, de la prescription suivant laquelle « le distributeur garantit une pression statique au compteur de 2 à 10 bars, hors écart et cas isolé » de l'article R.270bis-6 : il ne fait pas de doute que son respect ne doit pas être vérifié dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis d'urbanisme.

5. Voir l'article D.17 du Code de l'eau.

6. Dont celles relatives à la gestion durable de l'azote en agriculture : voir l'arrêt n° 229.097 déjà cité ; C.E., n° 222.648, du 26 février 2013, S.A. Taveirne.

Règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires⁷, les normes de gestion du risque d'inondation⁸ ou les règles de protection des captages : l'autorité qui statue sur une demande de permis unique peut-elle s'en désintéresser au motif qu'elles relèvent d'une autre police que celle du permis unique ?

Doit-on répondre par l'affirmative en indiquant que, suivant le principe d'indépendance des polices administratives⁹, les règles qui relèvent d'une police administrative ne s'appliquent pas aux actes individuels qui relèvent d'une autre police administrative¹⁰ ? Ou bien doit-on répondre par la négative en indiquant que, suivant le principe de hiérarchie des sources juridiques – et donc, suivant le principe de légalité – l'autorité qui, statuant sur une demande de permis, s'apprête à adopter un acte à portée individuelle doit assurer le respect de toute norme supérieure qui s'applique au projet, ce qui inclut nécessairement des dispositions législatives et réglementaires comme celles du Code de l'eau qui viennent d'être évoquées ?

A supposer qu'elle constitue un principe, comme le Conseil d'Etat l'indique¹¹, l'indépendance des polices administratives doit nécessairement se raccrocher à un texte. Or, faute d'indication dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, nous n'en voyons pas d'autres que les articles 33, 105 et 159 de la Constitution, en considérant que ce principe est un corollaire du principe de légalité ou de l'Etat de droit. A ce titre, il signifie non seulement qu'une réglementation de police administrative n'a que le champ d'application qui lui a été assigné par son auteur¹², mais aussi que cette réglementation a tout le champ d'application qui lui a été assigné par son auteur¹³. Ce qui est déterminant, donc, dans l'application du principe d'indépendance des polices, ce sont moins les limites formelles d'un corpus normatif correspondant à une police administrative que le champ d'application de cette dernière, règle par règle, tel qu'il a été fixé par son auteur. Face à une règle de police administrative, ce qu'il faut

donc vérifier avant tout, c'est « si la norme en question a été conçue pour s'appliquer seulement aux actes régis par la police qu'elle organise ou aussi à d'autres actes relevant d'une autre police »¹⁴. Cette lecture du principe d'indépendance des polices permet d'assurer sa cohérence avec le principe de hiérarchie des sources¹⁵.

Dans certains cas, le législateur dit clairement les choses, en indiquant – expressément ou à tout le moins dans des travaux préparatoires – que tout ou partie des règles d'une police déterminée doivent être appliquées par l'autorité qui statue sur une demande de permis dans le cadre d'une autre police. Tel est précisément le cas des dispositions du « Règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires » que l'on trouve aux articles R.274 et s. de la partie réglementaire du Code de l'eau¹⁶. En effet, suivant l'article D. IV.55, 2°, du CoDT, qui s'applique au permis unique¹⁷, « le permis [d'urbanisme] est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit d'effectuer des actes et travaux sur un terrain [...] qui ne répond pas aux conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'Eau »¹⁸. Cette partie du Code de l'eau doit donc indubitablement être appliquée par l'autorité qui statue sur une demande de permis unique. Un autre exemple est celui du plan de secteur, qui relève en principe exclusivement du CoDT, mais qui s'applique également au permis d'environnement¹⁹.

Dans d'autres cas, le législateur donne une simple possibilité à l'autorité qui statue sur une demande de permis de faire application des règles d'une autre police. Tel est le cas, par exemple, de l'article D.IV.57, 5°, du CoDT, qui prévoit que l'autorité qui statue sur une demande de permis d'urbanisme peut refuser de l'octroyer si le projet ne respecte pas les critères de salubrité visés à l'article 3, 5°, du Code wallon de l'habitation durable²⁰.

Enfin, il y a les cas dans lesquels le législateur ne dit rien. Dans ces cas, il faudrait *a priori*, en l'absence d'indication contraire du législateur, appliquer le principe d'indépendance

7. Voir p. ex. C.E., n° 217.848, du 9 février 2012, A.S.B.L. Sippenaeken à ses habitants et Elbers.

8. Voir p. ex. C.E., n° 215.763, du 13 octobre 2011, Latet.

9. On a beaucoup écrit sur ce principe et il n'est pas envisageable de recenser ici toutes les contributions qui y ont été consacrées. Nous n'ambitionnons pas non plus de tenter de faire ici le point sur la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière. Nous renvoyons à cet effet aux contributions doctrinales que nous citons ci-après.

10. Ch.-H. BORN et A.-St. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 375. Voir not. C.E., n° 250.319, du 12 avril 2021, Debiolles.

11. Ch.-H. BORN et A.-St. RENSON proposent de ne pas parler de « principe de droit », mais de « règle de conduite adoptée par le juge » (Ch.-H. BORN et A.-St. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 376, citant un auteur français).

12. M. PÂQUES, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme », in *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2008, n° 18, p. 138 : « le principe de légalité (...) ne signifie pas que les règles n'ont pas de champ d'application bien défini » ; M. QUINTIN, « La théorie de l'indépendance des polices administratives spéciales en matière d'environnement, d'urbanisme et de patrimoine », in *L'environnement, le droit et le magistrat – Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 704.

13. En d'autres mots : une réglementation de police administrative ne s'applique pas aux décisions individuelles qui ne relèvent pas de son champ d'application, mais, corrélativement, elle s'applique à toutes les décisions individuelles qui relèvent de son champ d'application.

14. M. QUINTIN, « La théorie de l'indépendance des polices administratives spéciales en matière d'environnement, d'urbanisme et de patrimoine », in *L'environnement, le droit et le magistrat – Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 704, citant C.E., n° 241.879, du 21 juin 2018, ville de Liège. Le champ d'application de toute règle, quelle que soit la police dont elle relève, doit être respecté dans l'adoption d'un acte inférieur, quelle que soit la police dont il relève.

15. M. PÂQUES, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme », in *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2008, n° 18, p. 138 ; M. QUINTIN, « La théorie de l'indépendance des polices administratives spéciales en matière d'environnement, d'urbanisme et de patrimoine », in *L'environnement, le droit et le magistrat – Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 717 ; C.E., n° 241.879, du 21 juin 2018, Ville de Liège, *J.L.M.B.*, 2019, p. 985 et note de A. PIRSON, « Indépendance des polices administratives et des législations : le Conseil d'Etat coupe court à la longue portée ».

16. Ce règlement est basé sur l'article D.218 du Code de l'eau. Il s'agit par exemple de l'obligation d'infiltration des eaux de pluie inscrite à l'article R.277, § 4, ou de l'obligation de séparation des eaux pluviales et des eaux usées inscrite au paragraphe 5 du même article.

17. Voir l'article 97, alinéa 3, 2°, du D.P.E.

18. Cette disposition renvoie au règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires (V. LETELLIER, Commentaire de l'article D.IV.55 du CoDT, in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, F.-Fr. NEURAY et M. PÂQUES, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Kluwer, 2020, p. 663). V. aussi l'obligation, inscrite dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme, de fournir, « en cas d'épuration individuelle avec dispersion des eaux dans le terrain, une étude hydrologique ».

19. Voir l'article 13bis du décret relatif au permis d'environnement.

20. C.E., n° 256.932, du 26 juin 2023, ville de Jodoigne. Le Conseil d'Etat en déduit à la fois que « l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut refuser un projet, même s'il respecte les règles minimales établies en vertu du Code du logement. Un logement peut en effet répondre à ces normes minimales, sans pour autant que son aménagement dans un contexte urbanistique déterminé doive nécessairement être considéré comme conforme aux exigences du bon aménagement des lieux, lesquelles restent soumises à l'appréciation de l'autorité compétente » (C.E., n° 250.089, du 11 mars 2021, Cardron), mais aussi qu'« un projet qui ne respecte pas toutes les dispositions du [Code wallon de l'habitation durable] ne doit pas nécessairement conduire l'autorité en charge de la police spéciale de l'urbanisme à adopter une décision de refus ». On se demande si la seconde affirmation est bien conforme aux travaux préparatoires du texte légal, qui ne visaient que la possibilité de refuser le permis d'urbanisme en cas de non-conformité du projet aux normes visées du Code de l'habitation durable (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, 307, n° 338bis, p. 223).

des polices et considérer la règle de l'autre police ne doit pas intervenir dans la décision de l'autorité sur la demande de permis.

Il nous semble cependant nécessaire de réserver, parmi ces cas, les hypothèses de « points de tangence » entre polices²¹, où la règle de l'autre police, d'une part, et le permis, d'autre part, poursuivent des objectifs communs²². Il arrive régulièrement, en effet, qu'un projet soit soumis à la fois aux règles d'une autre police et à l'obligation de permis préalable, et que, concernant ce projet, les deux exigences poursuivent un objectif en tout ou en partie commun, sans que le législateur ait expressément réglé la question du rapport entre les deux.

Dans cette hypothèse, le principe de légalité nous semble exclure que l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis applique les règles de l'autre police comme elles doivent l'être dans le cadre de cette police, puisque le législateur ne lui a pas fait l'obligation ou donné la possibilité de le faire. Appliquer purement et simplement ces règles d'une autre police en adoptant la décision sur la demande de permis ne s'inscrirait pas dans le respect du principe de légalité²³.

Il ne nous semble cependant pas davantage envisageable que cette autorité se désintéresse des règles de l'autre police. En effet, ces règles poursuivent un objectif que cette autorité est également censée poursuivre en statuant sur la demande de permis, de sorte qu'en application du principe de bonne administration, ladite autorité ne peut exclure de son raisonnement relatif à cet objectif, la manière dont le législateur a décidé de le traiter dans les règles de l'autre police²⁴. Si elle ne peut ni appliquer purement et simplement, ni se désintéresser de ces règles de l'autre police, que doit en faire l'autorité concernée ? La réponse peut, nous semble-t-il, être trouvée dans la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au rapport entre un permis d'urbanisme et la norme décrétable d'immission applicable aux antennes de téléphonie mobile²⁵. Dans ses arrêts, le Conseil d'Etat n'impose pas l'application pure et simple, dans la décision sur la demande de permis, de la norme d'immission en question, puisqu'il autorise l'autorité à prendre en compte des « circonstances

particulières autres que celles déjà prises en compte par le législateur pour établir la norme »²⁶. Cela revient à dire qu'en statuant sur la demande de permis, l'autorité doit *prendre en compte* la norme en question, mais peut s'en écarter pour d'autres motifs, qui relèvent de la police dans laquelle le permis s'inscrit. Certes, en théorie, cela pourrait aboutir à l'octroi du permis alors que la norme n'est pas respectée par le projet, mais, par application du principe de cumul des polices administratives, le projet devrait de toute manière, au-delà du régime du permis, être conforme à cette norme. Revenons à notre question de départ : dans quelle mesure, quand elle statue sur une demande de permis unique, l'autorité compétente peut-elle se désintéresser des règles du Code de l'eau qui s'appliquent au projet ?

On rappelle d'abord que l'autorité qui statue sur une demande de permis unique doit clairement, par indication du législateur, appliquer les règles du Code de l'eau qui relèvent du Règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires.

En l'absence d'indication claire du législateur à propos des autres règles du Code de l'eau, on constate que :

- d'une part, une série d'entre elles²⁷ relèvent clairement de l'objectif de protection de l'environnement, en ce qu'elles contribuent à réaliser les objectifs visés à l'article D.1^{er}, § 2, du Code de l'eau, de « prévenir toute dégradation supplémentaire des écosystèmes aquatiques », « renforcer la protection de l'environnement aquatique », « promouvoir une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles » ou « assurer la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface et de prévenir l'aggravation de leur pollution » ou « contribuer à atténuer les effets des inondations et des sécheresses ». Ces prescriptions du Code de l'eau sont la traduction de la manière dont le législateur et le gouvernement estiment opportun d'assurer l'une des principales composantes de l'environnement, à savoir l'eau²⁸ ;
- d'autre part, à tout le moins en ce qu'il inclut un permis d'environnement²⁹, le permis unique implique le respect des objectifs de l'article 2 du D.P.E., dont ceux d'assurer, dans une optique d'approche intégrée, la protection de l'eau

21. On pourrait également parler d'intersections.

22. M. QUINTIN, « La théorie de l'indépendance des polices administratives spéciales en matière d'environnement, d'urbanisme et de patrimoine », in *L'environnement, le droit et le magistrat – Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 698 ; C.E., n° 218.537, du 19 mars 2012, Debrulle et crts.

23. Cette position est peut-être celle d'un « obsédé textuel », mais il nous semble qu'il faut accorder une portée à la différence entre les cas où le législateur donne une indication et ceux où il n'en donne pas.

24. L'autorité ne peut pas « fermer les yeux sur les réalités de fait et de droit de la cause » (Ch.-H. BORN et A.-St. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 383).

25. Voir p. ex. C.E., n° 250.956, du 17 juin 2021, Commune de La Hulpe : « le respect de la norme décrétable d'immission prévue à l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires ne prive pas l'autorité compétente de tout pouvoir d'appréciation, spécialement par rapport aux circonstances particulières dont il y aurait lieu de tenir compte, telle la présence de personnes particulièrement sensibles aux ondes électromagnétiques. Néanmoins, quand aucune circonstance particulière autre que celles déjà prises en compte par le législateur pour établir la norme de nature à assurer une protection adéquate de la population n'est évoquée, l'autorité statuant sur recours ne doit pas exposer pourquoi il n'est pas nécessaire d'accorder une protection accrue du seul fait de la présence, à proximité du projet, d'occupants dans des lieux de séjour au demeurant expressément visés par le législateur ». Comparer également, quant aux rapports entre permis d'urbanisme et conditions générales du D.P.E., C.E., n° 223.221, du 19 avril 2013, Nols et Lenaertz ; quant aux rapports entre permis d'environnement et patrimoine protégé, C.E., n° 185.114, du 2 juillet 2008, A.S.B.L. Le poumon vert de La Hulpe et crts.

26. Certes, il n'est jamais question, dans ces arrêts, que d'une possibilité d'être plus strict, dans le permis, que ce que la norme d'immission impose. Mais c'est parce que les moyens vont à chaque fois dans ce sens. On voit d'ailleurs mal comment il pourrait en être autrement, car on voit a priori mal – même si cela ne serait théoriquement pas exclu – quel motif urbanistique permettrait de justifier à suffisance l'octroi d'un permis d'urbanisme pour un projet qui ne respecterait pas la norme d'immission.

27. D'autres ne relèvent pas de la protection de l'environnement, mais des objectifs d'approvisionnement suffisant de la population en eau potable, de valorisation de l'eau comme ressource économique ou à des fins de salubrité publique ou de sécurité civile, qui sont d'autres objectifs visés à l'article D.1^{er}, § 2, du Code de l'eau (voir l'article D.1^{er}, § 2, alinéa 2, 1^o et 5^o, du Code de l'eau).

28. Voir l'article D.1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

29. Il est clair, à nos yeux, que cela vaut aussi pour le permis d'urbanisme considéré isolément. Il est en effet de jurisprudence constante que « l'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme doit tenir compte, dans son appréciation, des impacts de la construction autorisée sur l'environnement » (C.E., n° 237.438, du 22 février 2017, Meyer). Cela découle, d'une part, de la référence qui est faite, à l'article D.I.1 du CoDT, au « développement durable » et aux « besoins environnementaux de la collectivité » et, d'autre part, du régime d'évaluation des incidences sur l'environnement (B. JADOT, « L'autorité qui délivre un permis d'urbanisme a-t-elle le pouvoir de régler l'exercice d'une activité ? », in *D'urbanisme et d'environnement – Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 248).

et du sol contre la pollution³⁰ et de contribuer à la poursuite de l'objectif de préservation de la qualité de l'eau, des sols et du sous-sol et, de manière plus large, d'assurer la protection de l'environnement. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a considéré que l'autorité qui statue sur une demande de permis d'environnement doit avoir égard à toutes les nuisances qui sont en lien avec l'exploitation de l'établissement, dont les préoccupations liées à la qualité de l'eau compte tenu des excédents en azote d'origine organique³¹. Par ailleurs, un permis unique ne peut être délivré que sur la base d'une évaluation des incidences du projet sur l'environnement³², qui a notamment pour but de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles et d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement³³ et qui a notamment pour objet les incidences du projet concerné sur l'eau, les sols et les sous-sols³⁴. Sur cette base, le Conseil d'Etat a indiqué que le principe d'indépendance des polices n'exonère pas l'autorité de l'obligation d'apprécier les incidences d'un projet sur l'environnement³⁵. Enfin, plus globalement³⁶, l'article D.2 du Livre I^{er} du Code de l'environnement fait de toute autorité qui statue sur une demande de permis un « gestionnaire de l'environnement et garant de sa préservation et, si nécessaire, de sa restauration » et l'oblige à « veiller à la sauvegarde et contribuer à la protection de l'environnement » – dont l'eau, on l'a vu, est indubitablement un élément constitutif³⁷. L'impact du projet sur l'eau est donc, *du fait de la loi*, un critère d'octroi d'un permis unique.

Au vu de cette concordance d'objectifs, il nous semble que l'autorité qui statue sur une demande de permis unique ne peut se désintéresser de ces règles du Code de l'eau et qu'elle doit les *prendre en compte*, dans le sens indiqué ci-dessus. En réalité, d'ailleurs, n'est-ce pas ce qu'ont fait, dans l'affaire ici commentée :

– le fonctionnaire technique, dès lors qu'il ressort de l'arrêt qu'il a « [longuement détaillé] les motifs qui le conduisent à considérer qu'en l'espèce, le respect du Code de l'eau, dont le contrôle est du ressort d'un autre département, permet de donner réponse aux réclamations relatives à la gestion des effluents et à leurs épandages ainsi que sur le risque de pollution des eaux souterraines et de surface ainsi que des sol et sous-sol »³⁸ ;

– le Conseil d'Etat, en contrôlant – certes, dans un considérant surabondant³⁹ – l'adéquation de la réfutation ministérielle de ces motifs ?

En définitive, peut-être n'aurions-nous pas dû, à l'entame de notre commentaire, extrapoler du premier considérant de

l'arrêt commenté l'idée que le Conseil d'Etat a voulu affirmer que les questions d'épandage et de gestion des eaux de pluie ou de nettoyage ne relèvent pas des critères d'appréciation d'une demande de permis unique⁴⁰ ? Mais si nous ne l'avions pas fait, cela ne nous aurait pas permis d'examiner la question.

Michel DELNOY

**C.E., 4 octobre 2022, Pirard et S.A.
Mecapierre, n° 254.669**

La perturbation de spécimens d'une espèce protégée reste-t-elle intentionnelle lorsque des mesures ont été prises pour l'éviter au maximum ?

1. Introduction

L'affaire qui a donné lieu à l'arrêt commenté concerne un permis unique octroyé par les ministres de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement pour un projet de construction et d'exploitation de cinq éoliennes, situées pour trois d'entre elles à proximité d'un réseau bocager et de lisières forestières où des spécimens de plusieurs espèces de chiroptères (chauve-souris) – strictement protégés en Région wallonne¹ – sont présents.

Pour les trois éoliennes précitées, l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement (« E.I.E. ») réalisée au sujet du projet suggère dans cette dernière d'installer un « module plus contraignant qu'à l'habitude sur (la) base de l'analyse du batmonitoring permettant la sauvegarde d'au moins 98 % de l'ensemble des contacts enregistrés au lieu de 90 % habituellement »², que les ministres imposent à titre de condition du permis octroyé.

Les requérants critiquent l'octroi du permis assorti d'une telle condition, en reprochant notamment à la partie adverse d'avoir octroyé ledit permis en méconnaissance de l'interdiction de **perturber intentionnellement** les espèces protégées en vertu de l'article 2bis, § 2, 2°, de la loi du 12 juillet

30. Combinaison de l'article 2, alinéa 1^{er}, et de l'article 1^{er}, 20°, du D.P.E.

31. C.E., n° 222.648, du 26 février 2013, S.A. Taveirne.

32. Art. 71, §§ 3 et 4, 75, § 1^{er}, et 76 du Code de l'environnement.

33. Art. D.50 du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

34. Art. D.62, § 2.

35. C.E., n° 243.531, du 28 janvier 2019, commune de Lierneux. Il est vrai que, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat visait le principe d'indépendance sous un autre angle, procédural.

36. Et sans même évoquer ici la patrimonialisation de l'eau (art. D.1^{er}, § 1^{er}, du Code de l'eau) et ses conséquences sur la question qui nous occupe. Sur l'impact de cette patrimonialisation, voir not. M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », *REDRIM*, 1999, pp. 42 et s. ; J. SAMBON, Commentaire de l'article D.I.1, in *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Kluwer, 2018, pp. 6 et s. ; C. GROULIER, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1034 et s.

37. Art. D.1^{er}, al. 1^{er}.

38. Le Conseil d'Etat évoque aussi les « éléments retenus à cet égard par le fonctionnaire technique dans le rapport de synthèse ».

39. Voir les mots « En tout état de cause ».

40. A notre décharge, nous ne disposons pas du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué, pour fixer le sens réel de leur affirmation que « le contrôle [du Code de l'eau] est du ressort d'un autre département » et vérifier si, ce disant, ils ont totalement écarté ce contrôle ou, tout au contraire, s'en sont approprié le résultat.

1. Voir l'annexe II.a. de la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature.

2. Décision commentée, p. 25.