

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.856 du 1^{er} avril 2025

A. 234.486/XIII-9392

En cause :

1. **la société anonyme LES CROISETTES,**
2. **C. O.,**
3. **D. S. et C. O.,** agissant en leur
qualité de représentants légaux de leur fils mineur
T. S.,
4. **D. S. et C. O.,** agissant en leur
qualité de représentants légaux de leur fils mineur
H. S.,

ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 septembre 2021 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 6 juillet 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de leur délivrer :

- un permis d'urbanisme ayant pour objet pour la construction de trois immeubles de 3, 6 et 8 appartements, d'une aire de stationnement de 18 emplacements, d'un parking en sous-sol de 27 emplacements et d'un espace collectif central, sur un bien sis avenue de Sur Cortil, 207, 209 et 211 à Esneux (Tilff) ;
- un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux immeubles de 16 appartements, sur un bien sis avenue de Sur Cortil, 213 et 215 à Esneux (Tilff) ;

- un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de 48 résidences-services sur un bien sis avenue de Sur Cortil, 207 à 211 à Esneux (Tilff) ;
- un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de 50 résidences-services et d'une salle polyvalente sur un bien sis avenue de Sur Cortil, 201 et 203 à Esneux (Tilff).

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2025.

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

M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Incidents de procédure – dossier administratif incomplet

En vertu de l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, « lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ». Cette disposition est également applicable lorsque le dossier administratif est incomplet.

En l'espèce, le dossier administratif déposé par la partie adverse est incomplet, ne contenant que les quatre propositions de refus de permis établies par la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC), l'acte attaqué et sa notification. Malgré ce constat par l'auditeur rapporteur, la partie adverse n'a pas déposé l'intégralité des pièces du dossier administratif relatives aux demandes de permis et à leur instruction, ainsi que les décisions de refus prises en première instance.

Dans ces conditions, les faits cités par les parties requérantes n'apparaissant pas manifestement inexacts au regard des pièces du dossier administratif déposé par la partie adverse, ils sont réputés prouvés.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 251.263 du 14 juillet 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.263). Il convient de s'y référer et de les compléter comme suit :

1. Le 27 octobre 2017, le fonctionnaire délégué refuse, par des décisions expresses et sur la base d'une motivation similaire, d'octroyer les quatre permis d'urbanisme sollicités.

2. Le 8 novembre 2017, les parties requérantes introduisent un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre ces refus.

3. Par un arrêté du 6 juillet 2021, le ministre décide de refuser d'octroyer les quatre permis d'urbanisme sollicités.

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Moyen unique

V.1. Thèse des parties requérantes

V.1.1. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation de l'article 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 établissant la liste des activités et installations classées et des projets

soumis à étude d'incidences, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe général de proportionnalité, du principe de minutie, du principe de légitime confiance et de la rupture de la ligne de conduite de l'administration, ainsi que de l'erreur, de l'insuffisance, de la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles divisent le moyen en deux branches.

A. Première branche

Elles soutiennent que la décision attaquée emporte refus du permis d'urbanisme en raison de motifs erronés qu'elles identifient et réfutent.

Sur le premier motif de refus pris du « saucissonnage » d'un projet unique dans le but d'éluder la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement (EIE) obligatoire pour les constructions groupées de plus de deux hectares, elles exposent que la partie adverse estime erronément que les quatre projets considérés ensemble sont obligatoirement soumis à EIE dès lors que, selon elles, la superficie urbanisée atteint au total 18.448 m², ce qui est inférieur à ce seuil de deux hectares. Elles soutiennent qu'il ne s'agit pas d'un projet unique mais bien de quatre projets distincts au regard des critères géographiques, de simultanéité dans la mise en œuvre du projet et d'interdépendance fonctionnelle. A leur estime, les projets peuvent être mis en œuvre de manière totalement indépendante, disposant chacun de leur propre accès à la voie publique, et gardent leur entière faisabilité et pertinence même si les autres ne sont pas réalisés. Elles sont d'avis que les liens entre les projets ne sont pas occultés ni niés, les notices et compléments envisageant les incidences des projets pris individuellement et cumulativement.

Sur le deuxième motif de refus pris des lacunes des dossiers de demande, plus particulièrement de l'évaluation des incidences sur l'environnement qui n'envisagent pas les incidences des projets cumulés, elles estiment qu'à la lecture de l'acte attaqué, la partie adverse semble avoir occulté des pans entiers des dossiers de demande de permis. Elles relèvent que les avis défavorables ont reçu une réponse sous la forme d'un complément de notice et d'un dossier global d'analyse de 73 pages et 50 annexes joints aux recours administratifs.

Plus particulièrement, quant à l'impact des projets sur la biodiversité, elles exposent qu'après avoir reproduit le contenu de l'avis du département de la nature et des forêts (DNF) du 22 mars 2017, l'acte attaqué précise que, sur recours, le DNF a confirmé par un courriel du 12 mai 2021 que l'avis circonstancié

défavorable précité était inchangé, faute d'éléments nouveaux réellement probants pour le modifier. Selon elles, postérieurement à l'avis du DNF du 22 mars 2017, « le demandeur » a fourni le 5 avril 2017 un complément d'évaluation destiné à y répondre, auquel le DNF a lui-même répondu par un courriel du 15 mai 2017. Elles ajoutent que, suite à ce dernier courriel, l'expert qu'elles ont désigné a réalisé lui-même et fait réaliser par l'Université de Liège un comptage des chiroptères. Elles reprochent à l'acte attaqué de passer ces éléments sous silence et ne contenir aucune analyse critique des compléments déposés. Elles estiment que l'allégation selon laquelle l'avis du 22 mars 2017 reste d'actualité « faute d'éléments nouveaux réellement probants » est une clause de style. Elles ajoutent que l'avis du DNF du 12 mai 2021, émis en degré de recours, n'est reproduit ni dans l'acte attaqué ni joint à cet acte, de sorte que son destinataire ne peut en saisir la portée exacte, ni même en vérifier le contenu, ce qui constitue une motivation par référence inadmissible. Elles concluent que, sur la problématique de l'évaluation des projets sur la biodiversité, l'autorité compétente n'a pas procédé à une recherche minutieuse des faits ni récolté les renseignements nécessaires à la prise de décision ni pris en considération tous les éléments du dossier, violant ainsi son devoir de minutie. Elles en infèrent que son appréciation est erronée.

Quant aux avis défavorables considérés comme étant toujours d'actualité, elles critiquent la motivation de l'acte attaqué selon laquelle elles persistent à affirmer que les études, compléments et autres documents qu'elles ont elles-mêmes produits suffisent à évaluer l'impact des quatre projets sur l'environnement, au mépris des avis défavorables toujours d'actualité des instances spécialisées qui plaident toutes le contraire avec force de détails et relevés techniques (DNF, direction des routes de Liège, autorités communales d'Esneux et de Chaudfontaine). Elles soutiennent que les autorités communales ne sont pas des instances spécialisées et que les compléments de notice joints aux dossiers sont destinés à répondre aux avis précités. Elles reprochent à l'autorité de ne pas dire en quoi ces avis gardent leur pertinence puisqu'elle ne démontre pas en quoi les compléments de notice précités ne sont pas pertinents.

Quant à l'imperméabilisation des sols, elles exposent que, contrairement à ce que la partie adverse prétend dans la motivation de l'acte attaqué, un test de perméabilité du sol et une note de calcul hydraulique avec dimensionnement d'un bassin d'orage ont été réalisés pour chaque projet et concluent au fait que le projet ne peut pas rendre le terrain plus imperméable.

Sur le troisième motif de refus pris de l'absence de vision claire et globale des quatre projets et de leurs impacts sur l'environnement – tant au niveau environnemental qu'au niveau de leurs interactions sur le plan de la mobilité, de la

sécurité routière, du charroi, du stationnement à prévoir, du raccordement aux différents impétrants et au réseau d'égouttage –, elles considèrent que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (NEIE) et ses compléments évaluent l'impact cumulatif des projets et répondent aux avis des instances, de sorte que la partie adverse disposait d'une vision globale des quatre projets cumulés. A leur estime, la motivation de l'acte attaqué fait apparaître que la partie adverse ne s'est pas penchée sur l'ensemble des pièces des dossiers. S'autorisant de la jurisprudence, elles concluent que c'est de manière arbitraire que la partie adverse déclare ne pas disposer de vision globale des dossiers, ce qui est démenti par les faits puisqu'elle s'est emparée des quatre dossiers simultanément.

Quant aux « prétendues “multiples erreurs” des dossiers de demande », elles considèrent qu'en matière de mobilité, la commune de Chaudfontaine ne relève qu'une affirmation péremptoire et non étayée qui, en plus, n'est qu'une erreur formelle dans la dénomination d'un document (« plan de mobilité » au lieu de « l'étude de mobilité ») ne pouvant pas justifier un refus de permis.

Sur le quatrième motif de refus pris de l'existence de voiries communales, celles-ci semblant accessibles à tous à défaut de barrière, elles relèvent que la partie adverse « s'interroge » sur la présence de voiries communales au sein des projets. Elles ajoutent que leur intention n'est pas de créer des voiries publiques et que, de toute façon, le permis d'urbanisme peut être conditionné par le placement d'une barrière privative empêchant l'accès au public, de sorte que cela ne peut pas constituer un motif valable de refus.

Sur le cinquième motif de refus pris de l'absence de potentiel urbanisable de la zone – la volonté du législateur étant d'instaurer un parc de résidences secondaires et le terrain se trouvant éloigné de toute construction et de tout centre urbain, au milieu d'une zone naturelle classée Natura 2000 –, elles estiment que la motivation de l'acte attaqué relative à l'inopportunité du projet du point de vue du bon aménagement des lieux est inadéquate et traduit des erreurs manifestes d'appréciation. Elles y voient une rupture de la ligne de conduite que la partie adverse s'est fixée et une violation du principe général de légitime confiance.

B. Seconde branche

Elles exposent que l'autorité délivrante a décidé d'examiner globalement les quatre demandes de permis mais n'a pas analysé concrètement chaque projet pris individuellement. Elles estiment qu'au vu de l'historique du dossier, il appartenait à l'autorité de motiver pourquoi la délivrance d'une autorisation pour un ou plusieurs projets, mais pas les quatre, ne pouvait être envisagée.

V.1.2. Le mémoire en réplique

A. Première branche

Elles rappellent quelques éléments de la chronologie des faits pour en déduire qu'il n'y a pas eu de volonté de fractionner un projet global. Elles estiment que la partie adverse reconnaît qu'il y a bien quatre projets et qu'il n'y avait donc pas un seul projet soumis à EIE de plein droit. Elles relèvent que l'acte attaqué se focalise sur la question de cette étude de plein droit.

Elles soutiennent que la question de l'évaluation des incidences globales est distincte de celle de l'EIE et que la question du fractionnement des projets est distincte de celle de la réalisation d'une NEIE en lieu et place d'une EIE.

Elles estiment que le critère de la similarité des objets des demandes est étranger à ceux retenus par la jurisprudence pour examiner l'existence d'un projet unique.

A propos des questions de voirie, elles relèvent que chaque projet prévoit une allée en domaine privé jusqu'à la voirie publique d'accès, les bâtiments n'étant pas implantés à front de voirie. A leur estime, ces allées ne peuvent pas être utilisées pour le transit, n'étant destinées qu'aux occupants et visiteurs des immeubles et n'ayant pas vocation à être utilisées par le public. Elles voient dans la position de la partie adverse une présomption générale de création de voirie publique pour les projets urbanistiques qu'elles estiment déraisonnable.

Quant à la motivation sur l'inopportunité d'autoriser le projet au regard du critère du bon aménagement des lieux, elles répliquent que les considérants de l'acte attaqué sur ce point ne sont pas surabondants, l'autorité estimant d'ailleurs que ce motif est important. Elles considèrent avoir démontré dans leur requête, cartes et photographies à l'appui, que l'appréciation de l'autorité est erronée puisque les terrains ne sont pas « éloignés de toute centralité » mais au contraire proches de tous les services.

B. Seconde branche

Elles réitèrent en substance les critiques contenues dans leur requête, tout en ajoutant que la partie adverse s'est méprise sur l'objet des demandes et a, à tout le moins, statué *ultra petita*.

V.1.3. Le dernier mémoire

Elles réfutent la thèse selon laquelle le permis devait de toute façon être refusé car une EIE n'était pas jointe aux demandes alors qu'elle était exigée sur la base des motifs suivants : en premier lieu, au vu de la nécessité de réaliser une évaluation appropriée des incidences (EAI) sur les sites Natura 2000 ; en deuxième lieu, au vu du risque d'atteinte à des espèces protégées et, partant, du risque d'incidences notables sur l'environnement ; en troisième lieu, au vu de l'exigence possible de l'élaboration d'une telle étude décidée par l'autorité dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Elles soutiennent que cette thèse repose sur une prémisse erronée.

Concernant l'examen à réaliser par l'autorité compétente, après avoir rappelé la teneur de l'article D.68 du livre I^{er} du Code de l'environnement et la jurisprudence y afférente, elles relèvent que, passé le stade de l'accusé de réception, il est possible à l'autorité délivrante de justifier de la nécessité ou non d'une EIE, le cas échéant en palliant les lacunes de l'accusé de réception. Elles ajoutent qu'à la différence du stade de la décision de recevabilité de la demande, l'autorité chargée de statuer sur la demande dispose des avis des instances concernées et de tous les éléments nécessaires. En l'espèce, à leur estime, il s'agit d'analyses scientifiques vérifiées par un bureau compétent, l'une déposée avec la NEIE jointe à la demande de permis et les autres fournies en réponse aux observations du DNF, qui permettent à cette autorité de comprendre qu'il n'y a pas de risque d'incidences notables.

Concernant la prémisse erronée selon laquelle les projets sont susceptibles d'affecter significativement un site Natura 2000, elles soulignent avoir critiqué dans leur requête la motivation de l'acte attaqué relative aux incidences sur la zone Natura 2000 et aux avis du DNF, ce qui est censé être réputé prouvé en vertu de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Concernant la réalisation d'une EAI dans les NEIE, dont les éléments d'analyse sont tirés d'une étude de caractérisation du milieu réalisée par un spécialiste – ingénieur agronome et naturaliste –, jointes aux demandes de permis, elles considèrent qu'elle ne constitue pas une reconnaissance d'un risque d'incidences significatives du ou des projets sur le site Natura 2000. Elles considèrent qu'il faut replacer les demandes dans leur contexte planologique et historique, qui est celui de l'affectation de la zone au plan de secteur considérée à tort comme une zone verte – donc non urbanisable – alors qu'il s'agit d'une zone d'habitat. Elles ajoutent qu'il ne faut pas confondre EAI et EIE. Elles en infèrent qu'une EAI réalisée d'initiative qui conclut à l'absence de risque d'incidences

n'emporte pas la nécessité de réaliser une EIE et que ce n'est que si ce risque est établi qu'il faut prescrire une telle étude, ce qui n'est pas, selon elles, le cas en l'espèce.

Elles rappellent la chronologie de l'évaluation des incidences réalisée, notamment les études de caractérisation du milieu contenant une évaluation du site Natura 2000 qu'elles ont fait réaliser en 2016 en vue d'anticiper l'avis du DNF, études qui concluent à l'absence d'incidences spécifiquement sur la zone Natura 2000, ainsi que les études complémentaires réalisées en réponse à l'avis du DNF qui le confirment. Elles estiment qu'au stade de l'accusé de réception, la NEIE et la note de caractérisation respectent les standards d'une EAI et en déduisent que celle-ci – avec les compléments réalisés par l'expert et par l'Université de Liège – est suffisante et qu'il n'est pas raisonnablement admissible de soutenir, dans ces conditions, que les projets sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Elles énumèrent ensuite plusieurs éléments qui, selon elles, tendent à montrer de manière objective que les quatre projets ne risquent pas de compromettre les objectifs de conservation de la zone Natura 2000 proche, éléments repris dans leur requête et réputés prouvés. Elles relèvent que les projets (pris individuellement ou cumulativement) ne font pas partie de ceux soumis obligatoirement à EIE au vu de leur superficie cumulée, que les NEIE et leurs compléments concluent à l'absence d'incidences notables, qu'un projet similaire situé à une distance analogue de la zone Natura 2000 du même côté de la RN689 et en zone boisée d'intérêt écologique a reçu un avis favorable conditionnel de la DGO3 (à défaut d'incidences potentielles sur la zone Natura 2000), qu'un permis d'urbanisation situé sur des terrains boisés jouxtant la prairie et contre la zone Natura 2000 a été délivré par la commune de Chaudfontaine le 5 juillet 2010, que l'environnement immédiat de la prairie en cause est urbanisé et que les projets ne s'implantent pas en limite des parcelles concernées, ni en lisière des forêts mais à minimum 75 mètres de la bordure de la zone Natura 2000.

Elles ajoutent que le DNF n'a remis un avis concernant la première demande déposée en octobre 2016 qu'à la réception des trois autres demandes déposées en janvier 2017 et prenant en considération celles-ci. Elles estiment qu'en fournissant les compléments, elles n'ont fait que répondre aux avis du DNF sans pour autant avoir des doutes sur les incidences des projets.

Elles critiquent l'avis du DNF du 22 mars 2017 qui, selon elles, ne comporte aucune constatation concrète, est théorique et contient des erreurs notoires, notamment le fait qu'il y a une urbanisation de deux parcelles cadastrales d'une

superficie de 8 hectares alors que, selon les NEIE, la superficie cumulée des quatre projets est de 18.448 m², le solde des parcelles restant en l'état de prairie. A leur estime, cet avis est également fondé sur la prémisse inexacte que l'état de conservation de toutes les espèces concernées est défavorable alors que l'annexe de l'arrêté de désignation du site Natura 2000 du 9 juillet 2015 mentionne que ces espèces sont toutes dans un état de conservation « excellent », sauf pour le verspertillon. Elles relèvent également que la prairie sur laquelle s'implante les projets n'a pas été incluse dans le site Natura 2000 comme prairie d'habitat d'espèces ou prairie de liaison et que son classement fait par le DNF au sein de l'inventaire du plan communal de développement de la nature (PCDN) se base sur son classement erroné en zone verte en 1997. Elles estiment que la critique du DNF prise du défaut d'EAI et du caractère lacunaire des évaluations réalisées est erronée au motif que chaque demande est accompagnée d'une EAI correspondant aux canevas disponibles tant en termes de présentation que de contenu. Elles ajoutent que le DNF considère erronément que les liaisons écologiques n'ont pas été évaluées par les demandeurs alors que, selon elles, les connexions écologiques locales ont été analysées dans les notices de caractérisation et que cette analyse a été approfondie dans le premier complément réalisé par l'expert. Elles en infèrent qu'en se basant sur cet avis erroné du DNF, le fonctionnaire délégué et l'auteur de l'acte attaqué commettent la même erreur.

Concernant l'imposition de réaliser une EIE en cas d'EAI, elles rappellent la distinction à faire entre les deux évaluations et en déduisent que la réalisation d'initiative, en raison de la proximité d'un site Natura 2000, d'une étude de caractérisation du milieu qui s'avère être une EAI n'impose pas la réalisation d'une EIE.

Concernant le risque d'atteinte à des espèces protégées et la nécessité de réaliser une EIE, elles estiment avoir suffisamment établi, évaluation scientifique à l'appui, qu'il est absent et que l'existence matérielle d'une EAI n'établit nullement ce risque.

Concernant la possibilité pour l'autorité d'exiger l'élaboration d'une EIE dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, elles relèvent que les décisions de refus attaquées ne sont pas motivées par l'absence d'EIE en raison des risques d'incidences notables (tels que relevés par le DNF) mais en raison des caractéristiques des projets (urbanisation d'une zone de 8 hectares). Elles soutiennent qu'une décision sur la nécessité d'imposer une EIE au stade du recours constitue un revirement d'attitude qui doit être particulièrement motivé. A leur estime, en l'espèce, la position de la partie adverse n'est fondée sur aucun élément factuel ou scientifique, mais uniquement sur les avis du DNF, sans toutefois qu'il ne

soit tenu compte des réponses fournies à ces avis qui établissent l'absence d'incidences.

Elles en infèrent que les raisons invoquées par la partie adverse pour requérir une EIE et refuser les permis sont totalement contredites par les éléments des dossiers de demande et les compléments apportés au cours de leur instruction de sorte que son appréciation est erronée et que sa position est insuffisamment motivée. A leur estime, il s'impose de tenir compte des éléments livrés par les analyses scientifiques fournies lors du dépôt des demandes, de considérer l'avis du DNF avec les réserves nécessaires eu égard aux erreurs dénoncées, de considérer les compléments d'études scientifiques fournis pour répondre aux avis du DNF non pas comme un aveu d'un risque potentiel mais bien comme une volonté de confirmer ce qui a été dit au stade de l'accusé de réception.

V.2. Examen

A. Sur la première branche

1.1. 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 au sens de l'article 1^{er} de cette loi 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, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'étendue de la motivation requise est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte et à l'importance de la décision prise.

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

« La délivrance de tout permis est subordonnée à la mise en œuvre du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement prévu par le présent chapitre.

S'il apparaît que, pour la réalisation du projet, plusieurs permis sont requis, le système d'évaluation des incidences est mis en œuvre une seule fois et l'évaluation porte sur l'ensemble des incidences sur l'environnement que le projet est susceptible d'avoir.

Le Gouvernement détermine, par des normes générales, les conditions d'application du présent article ».

L'article D.66, §§1^{er} et 2, du même code, alors applicable, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Sans préjudice des articles 42 et 50 du CWATUP, l'évaluation des incidences, qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences, identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, à court, à moyen et à long terme, de l'implantation et de la mise en œuvre du projet sur :

- 1° l'homme, la faune et la flore ;
- 2° le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;
- 3° les biens matériels et le patrimoine culturel ;
- 4° l'interaction entre les facteurs visés aux 1°, 2° et 3°, du présent alinéa.

§ 2. Le Gouvernement arrête la liste des projets qui, en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, sont soumis à étude d'incidences sur l'environnement, compte tenu des critères de sélection suivants :

1° les caractéristiques des projets susvisés doivent être considérées notamment par rapport :

- a. à la dimension du projet ;
- b. au cumul avec d'autres projets ;
- c. à l'utilisation des ressources naturelles ;
- d. à la production de déchets ;
- e. à la pollution et aux nuisances, en ce compris pour la santé ;
- f. au risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre ;

2° la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant en compte :

- a. l'occupation des sols existants ;
- b. la richesse relative, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone ;
- c. la capacité de charge de l'environnement naturel ;

3° les incidences notables qu'un projet pourrait avoir doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux 1° et 2°, notamment par rapport à :

- l'étendue de l'incidence (zone géographique et importance de la population affectée) ;
- la nature transfrontière de l'incidence ;
- l'ampleur et la complexité de l'incidence ;
- la probabilité de l'incidence ;
- la durée, la fréquence et la réversibilité de l'incidence.

Sous réserve de l'application de l'article D.68, les demandes de permis relatives à des projets non visés à l'alinéa 1^{er} sont soumises à notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ».

L'article D.68, §§ 1^{er}, 2 et 3, du code précité, alors applicable, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Lorsqu'une demande de permis relative à un projet ne figurant pas dans la liste visée à l'article D.66, § 2, alinéa 1^{er}, n'est pas accompagnée d'une étude d'incidences, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande examine, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

§ 2. L'autorité visée au § 1^{er}, suivant le cas :

1° déclare la demande irrecevable ou incomplète, conformément aux conditions et suivant les modalités fixées par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, ou lorsque la demande ne contient pas les éléments lui permettant d'examiner, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

2° déclare que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et ordonne la réalisation d'une étude d'incidences ;

3° décide, dans les conditions et suivant les modalités fixées par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, que la demande est complète ou recevable et que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

L'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande envoie sa décision au demandeur de permis et, s'il y a lieu et en y joignant les compléments éventuels à verser au dossier, à la commune auprès de laquelle le dossier de demande de permis a été introduit et à l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2°, dans le même délai que les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, lui impartissent pour apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande ou, à défaut, dans un délai de quinze jours à dater du jour où elle a reçu le dossier de demande de permis.

Sauf dans le cas visé au 3° de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe, les délais pour statuer sur la demande de permis prévus par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49 sont suspendus, suivant le cas, soit à dater du lendemain du jour de la décision explicite visée au 2° de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe, soit à dater du lendemain du jour de l'expiration du délai imparti à l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable en vertu de l'alinéa 2 du présent paragraphe.

Dans le cas visé au 2° de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe et à défaut pour le demandeur d'avoir introduit une demande de reconsidération conformément au § 3 du présent article, celui-ci est tenu de déposer une nouvelle demande de permis accompagnée de l'étude d'incidences.

Dans le cas visé au 3° de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe, la procédure d'instruction du dossier est poursuivie conformément aux lois, décrets et règlements visés à l'article D.49.

A défaut d'envoi de la décision dans le délai visé à l'alinéa 2 du présent paragraphe et à défaut pour le demandeur d'avoir introduit une demande de reconsidération conformément au § 3 du présent article, les délais suspendus en vertu de l'alinéa 3 du présent paragraphe reprennent cours à dater du lendemain du jour de l'expiration du délai visé au 2° de l'alinéa 2 du § 3 du présent article, et la procédure d'instruction du dossier est poursuivie conformément aux lois, décrets et règlements visés à l'article D.49. Dans ce cas, dans sa décision, à peine de nullité mais sans préjudice du pouvoir de réformation de l'autorité compétente sur recours, l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2°, statue explicitement sur la nécessité qu'il y avait ou non de réaliser une étude d'incidences et, dans l'affirmative, refuse le permis demandé.

§ 3. Dans le cas visé au 2° de l'alinéa 1^{er} du § 2 du présent article, ou à défaut d'envoi de la décision dans le délai visé à l'alinéa 2 du § 2, le demandeur de permis peut adresser une demande de reconsidération à l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande.

A peine d'irrecevabilité, la demande :

1° est écrite et motivée ;

2° parvient simultanément à l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier et, le cas échéant, à la commune auprès de laquelle le dossier de demande de permis a été introduit et à l'autorité compétente au sens de l'article D. 6, 2°, au plus tard le dixième jour à dater, suivant le cas, soit de la réception par le demandeur de permis de la décision imposant la réalisation d'une étude d'incidences, soit du lendemain du jour de l'expiration du délai

imparti à l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable du dossier en vertu de l'alinéa 2 du § 2 du présent article.

Réformant le cas échéant en tout ou partie sa première décision, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier prend une décision conformément au 2° ou au 3° de l'alinéa 1^{er} du § 2 du présent article.

Elle envoie sa décision au demandeur de permis et, s'il y a lieu et en y joignant les compléments éventuels à verser au dossier, à la commune et à l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2°, dans un délai de trente jours à dater du jour où elle a reçu la demande de reconsidération.

Dans le cas visé au 2° de l'alinéa 1^{er} du § 2 du présent article, le demandeur est tenu de déposer une nouvelle demande de permis accompagnée de l'étude d'incidences.

Dans le cas visé au 3° de l'alinéa 1^{er} du § 2 du présent article, la procédure d'instruction du dossier est poursuivie conformément aux lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, et les délais suspendus en vertu de l'alinéa 3 du § 2 du présent article reprennent cours à dater du jour de la réception de cette décision par l'autorité compétente.

A défaut d'envoi de la décision dans le délai visé à l'alinéa 4 du présent paragraphe :

- soit la décision visée au 2° de l'alinéa 1^{er} du § 2 est confirmée, et le demandeur est tenu de déposer une nouvelle demande de permis accompagnée de l'étude d'incidences ;

- soit, à défaut d'envoi de la décision dans le délai visé à l'alinéa 2 du § 2, les délais suspendus en vertu de l'alinéa 3 du § 2 du présent article reprennent cours à dater du lendemain du jour de l'expiration du délai visé à l'alinéa 4 du présent paragraphe, et la procédure d'instruction du dossier est poursuivie conformément aux lois, décrets et règlements visés à l'article D.49. Dans ce cas, dans sa décision, à peine de nullité mais sans préjudice du pouvoir de réformation de l'autorité compétente sur recours, l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2°, statue explicitement sur la nécessité qu'il y avait ou non de réaliser une étude d'incidences et, dans l'affirmative, refuse le permis demandé ».

1.3. Sur la motivation de la décision relative à la nécessité d'imposer ou non la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, l'article D.68, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose que, lorsque le projet ne figure pas dans la liste des projets obligatoirement soumis à la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement (EIE), l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande examine, notamment à la lumière de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (NEIE) et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, du même code, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Les raisons concrètes de cette décision doivent, à tout le moins, ressortir de l'acte final par lequel l'autorité délivrante se prononce sur la demande de permis, autrement qu'au moyen d'une clause de style, comme le serait une motivation qui ne dépasse pas l'énumération des critères et n'en fait pas l'application concrète aux caractéristiques du projet. Cet examen doit être fondé sur les critères pertinents en l'espèce et l'étendue nécessaire de cette motivation peut varier en fonction de la nature du projet et de l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer.

Une motivation, d'apparence stéréotypée, spécifique à l'appréciation émise en application de l'article D.68, ne peut être dissociée des autres motifs de

l'acte attaqué, dont il peut ressortir que l'autorité a effectivement examiné les incidences concrètes du projet qui lui est soumis. L'examen des incidences réalisé dans le cadre de la détermination de la nécessité qu'il y a ou non de réaliser une étude d'incidences ne doit pas non plus résulter exclusivement de la prise de connaissance de la NEIE mais peut également résulter des différents avis émis par les autorités consultées.

1.4. Par ailleurs, l'appréciation à laquelle les autorités compétentes doivent procéder en application des articles D.62 et D.68, §§ 1^{er} et 2, précités, est discrétionnaire, en manière telle que seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet, tandis que le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties requérantes quant à la nécessité de soumettre un projet à étude d'incidences sur l'environnement. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

1.5. L'étude d'incidences sur l'environnement a pour objectif d'identifier, décrire et évaluer de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, synergiques ou cumulatifs, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, d'un projet sur l'environnement, et de présenter et évaluer les mesures envisagées pour éviter, réduire les effets négatifs du projet sur l'environnement et, si possible, y remédier. Elle vise à informer non seulement le public de toutes les incidences environnementales d'un projet afin de lui permettre de faire valoir utilement ses observations, mais également l'autorité compétente afin de lui permettre de statuer en toute connaissance de ces incidences. À cette fin, l'étude doit être complète, en ce sens qu'elle doit constituer une évaluation globale et complète de l'ensemble des incidences environnementales du projet considéré.

2. En l'espèce, sur la nécessité d'imposer la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, l'acte attaqué comporte la motivation propre suivante :

- « Considérant qu'il est également manifeste que le projet aura des incidences notables sur l'environnement au sens de l'article D.68 du Code de l'environnement et selon les critères de l'article D.66, § 2 ;

Considérant que le projet dans sa globalité (c'est-à-dire si l'on examine l'ensemble des 4 demandes de permis d'urbanisme déposées par différents membres de la même famille et ayant tous [D.K.] comme auteur de projet), porte sur l'urbanisation d'un terrain de près de 8 hectares, ce qui est largement supérieur au seuil de superficie visé à la rubrique 70.11 Promotion immobilière, notamment 70.11.01 "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'aménagement divers liés à la mise en œuvre du lotissement", ainsi que 70.11.02 "Constructions groupées visées à l'article 126 du CWATUPE sur une superficie de 2 ha et plus" (bien que les demandeurs soutiennent que leurs projets cumulés ne font que 18.448 m², soit légèrement moins que 2 ha, ce que n'a d'ailleurs jamais remis en cause l'autorité de 1^{ère} instance) ;

Considérant que dans les faits, il y a lieu de considérer les 4 parcelles contiguës et les 4 demandes de permis d'urbanisme introduites simultanément comme suit :

- Monsieur [T.S.]

Construction d'un ensemble de 48 résidences-service (2 immeubles de 24 résidences service) et d'un espace restaurant/salle polyvalente et bureaux

- CROISETTES SA

Construction de 3 immeubles de 6, 8 et 10 appartements

- Monsieur [H.S.]

Construction de 2 blocs de 18 résidences service et d'un bloc de 14 résidences service

- Madame [C.O.]

Construction de 2 immeubles de 16 appartements

Considérant que le terrain a été divisé en quatre lots, chacun d'eux étant des lors sous le seuil de 2 ha, ce qui a pour conséquence d'éviter la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement de plein droit ; qu'il est manifeste que dans le cas d'espèce, il s'agit d'une stratégie volontaire pour se soustraire aux exigences des directives européennes, traduites en droit wallon en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement ;

Considérant d'ailleurs qu'il est récurrent de constater que les demandeurs s'opposent farouchement depuis le départ à toute tentative d'investigation des risques environnementaux du projet sur le contexte existant de la part des autorités administratives, puisque leur 1^{er} recours avait précisément pour objet de s'opposer au souhait du fonctionnaire délégué, pourtant bien légitime vu l'ampleur des 4 projets cumulés et leurs interférences indubitables, de solliciter une enquête publique au motif "d'impact environnemental" sur pied de l'article 4 du CWATUP ;

Considérant qu'il ressort également à suffisance des arguments des demandeurs tels qu'annexés à leur recours, que ceux-ci minimisent les impacts que leurs projets cumulés vont nécessairement avoir sur l'environnement existant, ainsi que l'a pertinemment relevé le DNF dans son avis défavorable du 22/03/2017 qui, pour rappel, malgré ce que les demandeurs invoquent (cf. en page 13, point 2.10 - très succinct par ailleurs, de leur dossier d'analyse de la décision du fonctionnaire délégué), n'a pas été modifié et est toujours pertinent et recevable en l'état, comme le confirme clairement [M.V.] dans son courriel daté du 12/05/2021, joint en annexe du présent arrêté ;

Considérant que les demandeurs persistent à affirmer, comme en page 8 ("les notices d'évaluation des incidences sur l'environnement mentionnent de façon

suffisamment explicite les incidences probables du projet sur l'environnement"), page 9 - point 2.5.2., sous points 2 à 6 et en page 13 - point 2.12 du dossier précité, que les études, compléments et autres documents qu'ils ont eux-mêmes produits (notice séparée pour chaque dossier, notice de caractérisation, étude sur l'impact de la mobilité, etc.) suffisent à évaluer l'impact des 4 projets sur l'environnement, au mépris donc des avis défavorables toujours d'actualité, des instances spécialisées consultées en l'espèce qui plaident toutes le contraire avec force de détails et relevés techniques (le DNF, la Direction des Routes de Liège, l'autorité communale d'Esneux et celle de Chaudfontaine (commune voisine dont une des voiries longe le site)...);

Considérant que ces études et évaluations scientifiques présentées par les demandeurs n'équivalent assurément pas à une réelle étude d'incidences du projet sur l'environnement au sens du Code de l'Environnement notamment en son article D.66, avec toutes les contraintes et mesures que pareille étude implique et n'en dispensent aucunement; que par ailleurs, l'administration communale de Chaudfontaine, notamment, a expressément relevé que certaines de ces études et/ou compléments n'étaient pas suffisants, comme l'étude de l'évaluation de l'impact sur la mobilité locale de juillet 2017, qui, selon ses propres termes, est "lacunaire et parfois erronée sur plusieurs points ..." (cf. avis défavorable de la Cellule Communale de Mobilité de la commune de Chaudfontaine du 10/10/2017);

Considérant que la Cour de Justice de l'Union Européenne, à l'occasion de l'arrêt *Abraham e.a.* du 28/02/2008 (C-2/07, pt.42) a indiqué, en des termes clairs et précis, qu' "il y a lieu, enfin, de rappeler à la juridiction de renvoi que l'objectif de la réglementation ne saurait être détourné par un fractionnement des projets et que l'absence de prise en considération de leur effet cumulatif ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement" (voir également Cassation, 04/12/2008, *J.L.M.B.*, 2009, p.446 et obs. [N.V.]);

Considérant qu'à l'occasion de l'arrêt *Ecologistas en Accion-CODA c. Ayuntamiento* de Madrid du 25/07/2008 (C-142/07), ladite Cour a rappelé une nouvelle fois et de façon très pédagogique, l'interdiction du fractionnement artificiel d'un projet avec l'obligation de prendre en considération l'effet cumulatif de plusieurs projets; dans cette affaire, l'Avocat général J.Kokott avait d'ailleurs souligné que "(...) Une appréciation d'ensemble de différents projets s'impose en particulier lorsque ces projets sont liés, reposent les uns sur les autres ou que leurs effets sur l'environnement se recoupent. Dans la présente affaire, la proximité géographique des cinq projets, leurs similitudes, leurs interactions dans le cadre de la gestion de la circulation urbaine ainsi que leur traitement conjoint lors de l'audition et de l'autorisation plaident en faveur de leur traitement conjoint (...)" (concl. préc. arrêt C-142/07, pts. 51 à 53); que c'est exactement la même hypothèse en l'espèce;

Considérant en effet que les 4 demandes portent toutes sur le même site (un seul tenant), libre de toute urbanisation à l'heure actuelle; qu'elles proviennent toutes de membres de la même famille; que l'auteur de projet est exactement le même pour les 4 dossiers; que l'adresse donnée dans les dossiers initiaux par chacun des demandeurs est la même (c'est-à-dire celle du siège social de la SA Les Croisettes, qui est elle-même un des 4 demandeurs en l'espèce); que les 4 demandes ont fait l'objet de dépôt successif ou concomitant (pour 3 d'entre elles) et de l'introduction de plusieurs recours identiques, selon la même chronologie; que les demandes sont similaires: 2 concernent des résidences services et les 2 autres des immeubles à appartements et enfin (mais ce critère est probablement le plus important à cet égard): les instances consultées en ce dossier ont pour la plupart souligné les liens d'interdépendance et fonctionnels inévitables et manifestes entre les 4 demandes;

Considérant que ces liens, tels que précisément décrits dans chacun des avis défavorables transmis en la cause par devant l'autorité de 1^{ère} instance par les multiples instances consultées (mobilité/sécurité des lieux et charroi, stationnement, effets cumulés notables sur l'environnement proche, raccordement au réseau des différents impétrants et d'égouttage et en particulier le réseau de distribution d'eau géré par l'Intercommunale CILE qui dans son avis bien que favorable conditionnel a clairement explicité que des "ors que ces 4 projets nécessitent tous d'importants aménagements de notre réseau en vue de leur alimentation en eau, ils devront techniquement être considérés dans leur ensemble") démontrent manifestement le caractère d'unicité et de globalité du projet d'urbanisation qui couvre en réalité les 4 projets introduits, à tort, de façon distincte et séparée par les demandeurs ;

Considérant par ailleurs que dans l'arrêt *Thomas & Piron* du 31/05/2012, le Conseil d'Etat a souligné que : "s'il est exact qu'un demandeur n'est pas obligé d'introduire une seule et même demande de permis d'urbanisme pour la réalisation de deux projets situés sur des parcelles voisines, il n'en demeure pas moins que l'autorité peut considérer, en opportunité, qu'il serait préférable d'introduire une seule et même demande pour deux projets voisins afin de pouvoir traiter globalement l'urbanisation de la zone" ; que c'est ce qu'ont plaidé toutes les autorités administratives intervenues jusqu'alors dans les 4 dossiers (les deux Collèges sollicités, le Fonctionnaire délégué et la Commission d'Avis sur les recours) ;

Considérant que le Conseil d'Etat a utilement précisé, dans un arrêt du 14/05/2013, *Leroi*, n° 223.463, que : "l'interdiction de fractionner un projet unique a pour motif, soit d'éviter que l'auteur du projet n'élude des dispositions plus strictes en matière d'évaluation des incidences et d'éviter par exemple la réalisation d'une étude d'incidences, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque le projet autorise par l'acte attaqué a fait l'objet d'une telle étude, soit d'éviter que l'autorité chargée de délivrer les autorisations soit induite en erreur sur les incidences du projet global et ne statue en méconnaissance de cause..." ;

Considérant que s'il était envisageable, *quod non*, d'admettre que les demandeurs n'ont pas sciemment saucissonné le projet global en introduisant chacun une demande distincte afin, entre autres, d'éviter de devoir réaliser une étude d'incidences au sens du Code de l'Environnement, il n'en reste pas moins que sur la base des différents avis défavorables notamment à cause d'une mauvaise appréciation globale des effets cumulés des 4 projets, délivrés en 1^{ère} instance par les instances expertes sollicitées et des multiples études, compléments et notes scientifiques (dont la pertinence de certaines a été remise en cause en 1^{ère} instance), force est de constater que l'autorité chargée à présent de statuer sur les 4 recours dont question ne peut avoir une vision claire et globale des impacts de ceux-ci sur l'environnement existant, tant au niveau environnemental (espèces protégées/zone Natura 2000) qu'au niveau de leurs interactions sur le plan de la mobilité, de la sécurité routière, du charroi, du stationnement à prévoir, du raccordement aux différents impétrants et au réseau d'égouttage, et en particulier le raccordement au réseau de distribution d'eau qui est inexistant le long du site actuellement, etc. ;

Considérant par ailleurs qu'il est utile à présent de citer l'arrêt *Poli* du Conseil d'Etat du 18/02/2015, n° 230.237, si, par impossible, l'obligation d'introduire une seule et même demande de permis d'urbanisation reprenant les 4 projets en cause avec une étude d'évaluation des incidences du projet dans sa globalité sur l'environnement répondant aux conditions et critères stricts de l'article D.66 du Code de l'Environnement n'apparaissait pas encore comme clairement légitime et pertinente à ce stade ;

Considérant en effet que ledit arrêt *Poli* part du postulat de principe que “le risque d’atteinte à une espèce reprise à l’annexe VI., b., précitée, est un risque d’incidences notables sur l’environnement au sens de l’article D.68. (...) ; que, en cas de doute quant à l’absence d’effets significatifs, il y a lieu de procéder à une étude d’incidences” (jurisprudence confirmée not. dans l’arrêt de *Limburg Stirum et crts* du 23/02/2015, n° 230.267) ; que ce faisant, le Conseil d’Etat donne un caractère contraignant à l’interdiction de porter atteinte à des espèces protégées, aux autorités chargées de délivrer des permis d’urbanisme ; qu’en l’espèce, le doute ressort clairement de la motivation défavorable au projet particulièrement bien étayée émanant du DNF dans son avis du 22/03/2017 ;

Considérant en conclusions que, tenant compte des critères visés à l’article D.66 du Code de l’environnement, les 4 projets doivent nécessairement être analysés dans leur ensemble et de façon globale, complète et entière et, ce faisant, doivent absolument faire l’objet d’une réelle et globale EIE au sens de l’article D.66 précité du Code de l’environnement, laquelle est inexistante à ce jour ».

3. L’acte attaqué est en outre motivé par référence aux différents avis défavorables de différents services, instances spécialisées et autorités transmis en la cause devant l’autorité de 1^{ère} instance, tels que les avis de la commission consultative d’aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM), du DNF, et des collèges communaux de Chaudfontaine et d’Esneux, ainsi qu’à la décision de refus du fonctionnaire délégué, prise sur saisine en première instance, et à l’avis défavorable de la commission d’avis sur les recours (CAR).

Sur la nécessité de réaliser une étude d’incidences, résultant des caractères unique et global du projet d’urbanisation qui couvre les 4 projets introduits, et de l’obligation de traiter globalement de l’urbanisation de la zone, les avis précités, reproduits dans l’acte attaqué et auxquels l’autorité se rallie, sont notamment motivés comme suit :

- Avis de la CCATM du 8 novembre 2016 :
 - « Ce bien joue un rôle de zone tampon non urbanisé qui sépare les communes de Chaudfontaine et d’Esneux et qui permet de percevoir Beaufays et Tilff comme deux entités distinctes ; qu’il serait regrettable d’urbaniser cette parcelle mais que si cela doit être fait, un plan d’aménagement pour l’ensemble de la zone devrait être demandé de manière à aménager l’endroit avec une vision globale et à long terme ».
- Avis du DNF du 22 mars 2017 :
 - « En préliminaire, il y a lieu de déplorer que l’analyse des impacts écologiques de ce projet soit artificiellement envisagée sous la forme d’un dossier isolé de son contexte, alors même que trois autres dossiers d’urbanisation similaires, jointifs et complémentaires à celui-ci ont été introduits quasi simultanément pour l’urbanisation complète de cette zone (annexe 0).
En effet, alors que l’évaluation écologique est étudiée par le demandeur sur l’ensemble des parcelles 23 A2 et 23 B2, seul l’impact individuel du présent projet, occupant 1/4 de la zone, est étudié dans la demande. Cette manière de procéder omet d’analyser les effets cumulatifs évidents de ces projets individuels et l’impact global qu’aura à terme l’urbanisation sur le milieu naturel. L’article 6,

§ 3 de la directive “Faune/Flore/habitats” 92/43/CEE et l’article 29, § 2 de la loi sur la Conservation de la Nature exigent pourtant que l’évaluation des incidences d’un projet sur les sites Natura 2000 tiennent compte de ces effets cumulatifs. Avec une échelle d’analyse aussi ponctuelle, il résulte logiquement de l’étude du demandeur un constat biaisé et forcément sous-évalué des impacts sur le patrimoine naturel. Cette manière singulière de procéder est particulièrement regrettable et n’éclaire en rien les autorités devant statuer sur ce projet. Considérant l’analyse du présent dossier, nous relevons : [...]

- que, dès lors, il y a lieu de faire réaliser une Evaluation Appropriée des Incidences (EAI) eu égard aux objectifs de conservation du site de ce projet sur les espèces d’intérêt communautaire liées au site Natura 2000 BE33014 et potentiellement impactées conformément à l’article 6, § 3 de la directive Faune/Flore/habitats 92/43/CEE et à l’article 29, § 2 de la Loi sur la Conservation de la Nature ;
- que la Notice d’Evaluation des Incidences sur l’Environnement (NEIE) et le dossier de “caractérisation du milieu - incidences de la réalisation de petits immeubles sur la parcelle 23B2” établi par [M.F.], joints à la présente demande de permis ne sont pas équivalents à une Evaluation Appropriée des Incidences (EAI) sur le site Natura 2000. Cette EAI étant requise (1) pour tout plan ou projet soumis à permis et susceptible d’impacts sur des habitats ou des espèces d’intérêt communautaire, la demande de permis est donc considérée comme incomplète ;
- que la Notice d’Evaluation des Incidences sur l’Environnement (NEIE) est également incomplète et ne permet pas de décrire et d’évaluer correctement les incidences du projet sur le milieu biologique, notamment concernant les connectivités écologiques locales pour la grande et petite faune (mammifères, amphibiens, ...) ; [...] ».

- Avis du collège communal de Chaudfontaine du 10 octobre 2017 :

« Au vu de l’ampleur de ce projet mais aussi des 3 autres projets de demande de permis distincts envisagés pour cette zone, nous vous informons que le collège communal, réunion en sa séance du 10 octobre 2017, a émis un avis défavorable sur le projet en termes de mobilité et de sécurité routière en estimant qu’il s’avère indispensable :

- qu’une étude des incidences sur l’environnement soit réalisée par un bureau d’étude agréé malgré des compléments apportés par les demandeurs (...). Cette étude permettrait d’identifier clairement les impacts du projet sur la mobilité et la sécurité routière, considérant notamment que la construction d’un nombre aussi important de résidence-service va générer un accroissement substantiel de la circulation et en particulier sur le carrefour dit “des Fayennes” (N689-N30) à Beaufays ;
- que les demandes de permis d’urbanisme distinctes soient reliées entre elles et analysées avec une réflexion globale ».

- Avis du collège communal d’Esneux du 23 octobre 2017 :

« Considérant, pour les raisons développées dans le présent avis, que le collège communal considère que cette demande est indissociable de trois autres demandes de permis : [...] ;

Considérant que l’administration et les autorités communales n’ont eu que deux interlocuteurs pour les quatre dossiers : [D.S.] et [D.K.] ;
[...]

Considérant que l’architecte chargé de l’établissement des plans et du contrôle de l’exécution des travaux visés dans les quatre demandes de permis d’urbanisme est [D.K.] ;

[...] que la division des terrains en quatre lots distincts et la mise en œuvre de quatre demandes de permis d’urbanisme distinctes ne permettent pas au collège

communal de gérer l'urbanisation de cette parcelle en rencontrant de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager, conformément à l'article 1^{er} du CWATUP ;

Considérant, par exemple, que la création de quatre accès distincts depuis la voirie régionale vers les quatre projets ne participe pas d'une gestion qualitative du cadre de vie ni de l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources ; que le collège communal est en droit de considérer que d'autres options étaient envisageables, dans la mesure où l'architecte chargé de l'établissement des plans, [...], est identique pour les quatre projets et où les demandeurs des quatre permis d'urbanisme étaient tous représentés, auprès de l'administration et des autorités communales, par [D.S.] ;

Considérant que du point de vue paysager, le site est perçu comme un tout ; que sa qualité paysagère tient notamment au fait de sa grande superficie, libre de constructions ; que la mise en œuvre d'une seule construction aura immédiatement un impact sur l'ensemble du site ; que ce faisant, chaque projet aura un impact sur l'ensemble du site ; qu'à cet égard, les quatre projets auraient dû être conçus et étudiés dans leur ensemble, en évaluant leur impact paysager global ;

Considérant que s'il reconnaît que la division en quatre lots du bien initial n'était pas soumise à permis d'urbanisation, le collège peut toutefois regretter que cette disposition le prive d'une vision d'ensemble sur l'urbanisation d'une parcelle, dans le contexte particulier de l'absence d'affectation au plan de secteur, au schéma de structure communal et au règlement communal d'urbanisme ;

Considérant que cette façon de procéder semble ne trouver sa justification que dans le fait d'éviter la réalisation d'études ou de procédures imposées par la loi (enquête publique, permis d'urbanisation, étude d'incidences sur l'environnement, par exemple) ; que les demandeurs ne donnent aucune explication dans leurs demandes qui permette de penser le contraire ;

Considérant que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'interdiction de fractionner un projet unique a pour motif soit d'éviter que l'auteur du projet n'éluide des dispositions plus strictes en matière d'évaluation des incidences et d'éviter, par exemple, la réalisation d'une étude d'incidences, soit d'éviter que l'autorité chargée de délivrer les autorisations soit induite en erreur sur les incidences du projet global et ne statue en méconnaissance de cause (arrêt 223.463) ;

Considérant que l'option choisie apparaît comme étant la moins souhaitable, dans la mesure où elle impose au collège de statuer non sur un projet global mais sur quatre projets distincts ayant une incidence sur une seule zone, toujours considérée jusqu'alors comme une seule entité ; que cette option évite aux demandeurs d'être astreints à des règles plus strictes et à des études plus poussées et mieux encadrées sur le milieu concerné ; que pour tout projet ayant un impact aussi important, il paraît plus opportun de choisir la voie la plus respectueuse de l'environnement et de l'aménagement du territoire, ce qui sous-entend l'analyse de projet la plus globale possible ; que cette option plus souhaitable était accessible à [D.S.], préalablement seul propriétaire de l'ensemble de la parcelle, mais qu'il l'a volontairement écartée ;

Considérant que les biens visés par les quatre demandes de permis d'urbanisme ne font l'objet d'aucune affectation au plan de secteur ; qu'il ne peut appartenir aux seuls propriétaires des biens de décider de leur affectation ; que cela pose des questions d'aménagement du territoire qui méritent d'être examinées plus largement et pas uniquement au regard d'une demande de permis d'urbanisme dont il faut juger si elle est appropriée ou pas ;

Considérant que la question même de l'opportunité d'urbaniser ces parcelles se pose ».

L'auteur de l'acte attaqué renvoie également à l'avis de l'intercommunale CILE qui, bien que favorable conditionnel, a explicité, concernant l'équipement en distribution d'eau, que « dès lors que ces 4 projets nécessitent tous d'importants aménagements de notre réseau en vue de leur alimentation en eau, ils devront techniquement être considérés dans leur ensemble ».

4. La décision de refus du fonctionnaire délégué prise sur saisine en première instance en date du 27 octobre 2017, également reproduite dans l'acte attaqué, était, quant à elle, motivée comme suit sur la nécessité d'une étude d'incidences :

« Considérant qu'il s'avère que ce projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, notamment pour les aspects suivants :

1. Les caractéristiques du projet par rapport :

A la dimension du projet ;

Le terrain concerné par les projets présente une superficie de près de 8 ha, alors que le site d'implantation présente les caractéristiques d'un espace naturel, non urbanisé

Superficie totale de l'emprise au sol (imperméabilisation) : [...]

$$5676 + 3714 + 5498 + 3560 = 18.448 \text{ m}^2$$

Considérant que la notice d'évaluation est incomplète, le projet n'est pas étudié de manière suffisante :

Voirie non équipée, égouttage non étudié globalement, dispersion des eaux pluviales imprécise, pas d'étude technique sur la chambre de relevage, (voir ci-avant) ;

Au cumul avec d'autres projets ;

Le découpage (saucissonnage) du projet global d'urbanisation sur les 4 parcelles a pour effet de biaiser l'évaluation réelle du projet d'urbanisation ;

2. La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées en prenant en compte :

a. l'occupation des sols existants

Considérant que, comme cela a été relevé par le DNF, la situation au sein d'une vaste zone "naturelle" et la proximité de la zone Natura 2000 est préoccupante ;

En effet, alors que l'évaluation écologique est étudiée par le demandeur sur l'ensemble des parcelles 23 A2 et 23 B2, seul l'impact individuel du présent projet, occupant 1/4 de la zone, est étudié dans la demande. Cette manière de procéder omet d'analyser les effets cumulatifs évidents de ces projets individuels et l'impact global qu'aura à terme l'urbanisation sur le milieu naturel. L'article 6, § 3 de la directive Faune/Flore/habitats 92/43/CEE et l'article 29, § 2, de la Loi sur la Conservation de la Nature exigent pourtant que l'évaluation des incidences d'un projet sur les sites Natura 2000 tiennent compte de ces effets cumulatifs ;

Avec une échelle d'analyse aussi ponctuelle, il résulte logiquement de l'étude du demandeur un constat biaisé et forcément sous-évalué des impacts sur le patrimoine naturel. Cette manière singulière de procéder est particulièrement regrettable et n'éclaire en rien les autorités devant statuer sur ce projet ;

b. l'impact paysager

Considérant que la situation dans un vaste site non urbanisé, à caractère naturel a pour effet d'accroître sa sensibilité à toute modification particulièrement, le fait d'ériger des constructions, il s'agit de modifications irréversibles ;

Considérant que, sur le plan paysager, le projet aura un impact majeur puisqu'il porte sur l'érection de 12 immeubles et d'une salle polyvalente ; que

ces immeubles sont implantés de manière aléatoire, sans composition structurée ; qu'il est constaté l'absence totale d'évaluation de l'impact paysager de l'ensemble du projet, soit de l'interaction de chacun des projets au regard de l'impact global ;

c. la capacité de charge de l'environnement naturel

Considérant que l'impact du projet sur le régime des eaux risque d'être élevé, les études sont incomplètes (voir ci-avant), d'autant que l'importance des superficies d'emprise au sol (et donc imperméabilisées) est de 18.448 m² ;

3. Les incidences notables que le projet pourrait avoir en fonction des critères énumérés aux 1^o et 2^o, mais également la probabilité des incidences eu égard à la sensibilité du site et le caractère irréversible des travaux et constructions envisagés qui présentent un caractère pérenne ;

Considérant qu'en outre, les études ponctuelles "scientifiques" jointes au dossier (étude complémentaire de trafic, notice de caractérisation d'un milieu - [S.F.]) ne dispensent pas de prescrire la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement lorsque le projet s'avère susceptible de produire des incidences sur l'environnement ; que tout au plus permettent-elles d'aider à mieux caractériser celles-ci dans la perspective de l'étude d'incidences qui est prescrite ;

Considérant qu'à cet égard l'arrêt du Conseil d'Etat du 12/10/2006, n° 163.545, DETHIER, pour lequel le Conseil d'Etat estime que :

"l'arrêté attaqué ne justifiait pas de l'absence d'incidences susceptibles d'être générées par le projet pour exempter celui-ci de la procédure d'évaluation mais excipait de l'inutilité d'une étude d'incidences en bonne et due forme en faisant valoir qu'une étude acoustique réalisée par le CEDIA avait permis de cerner les nuisances potentielles les plus importantes et d'y remédier". Pour la section d'administration "l'information que l'autorité aurait acquise par d'autres voies ne fait pas partie des critères de sélection que vise l'article 4, § 2, de la directive et qu'énumère l'annexe III de celle-ci ; (...) les rapports rédigés par le CEDIA ne peuvent pas tenir lieu d'étude d'incidences dès lors que la procédure d'évaluation des incidences n'a pas été suivie (étude d'incidences par un auteur agréé, avis du CWEDD, enquête publique, etc)" ;

Considérant qu'enfin, je relève que l'absence de prescription d'affectation au plan de secteur de Liège suite à l'arrêt 226.030 du 13 janvier 2014 du conseil d'Etat n'a pas pour effet de dispenser l'autorité de motiver la décision qu'elle doit prendre pour octroyer un permis d'urbanisme, d'autant plus que la parcelle n'est ni classée en zone urbanisable, ni en zone non urbanisable ;

Considérant qu'il est totalement erroné de prétendre que l'absence d'affectation de cette parcelle équivaut à une absence de contrainte, bien au contraire, il n'y a aucune garantie donnée sur son potentiel urbanisable ; qu'il est donc indispensable d'apprécier le plus complètement possible le projet dans son impact sur son environnement ;

Considérant que les comparaisons effectuées avec les zones urbanisées, situées dans des zones urbanisables du plan de secteur, mais de l'autre côté de la voirie, dès lors, dans un tout autre contexte n'est pas pertinent, cela n'a aucun sens ;

Considérant que ces zones sont reprises au PASH (puisque comprises dans les zones urbanisables) et comportent des voiries équipées et aménagées pour l'habitat, ce qui n'est pas le cas de la RN689 (pas d'équipement existant suffisant, pas de trottoir, ...) ;

Considérant que l'analyse comparative au bâti existant situé dans ces zones urbanisables est insuffisante et motivée erronément ; que ces zones urbanisables sont assimilables à des urbanisations progressives sous forme de lotissement, donnant une forme de cohésion dans le mode d'urbanisation ; que les 4 projets, le projet d'ensemble, entament une nouvelle plage paysagère vierge de construction, avec de grands dégagements, dans un paysage ouvert, avec de longues perspectives ; que l'impact paysager sera donc totalement différent, il n'est pas étudié dans son intégration à son contexte propre ;

Considérant que comme il vient d'être démontré ci-avant, dans l'état actuel, le projet ne respecte pas l'article 1^{er} du code qui précise :

La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager ;
Considérant qu'en conclusion, la réalisation d'une étude d'incidence est requise sur la base de l'article D.68 du Code de l'Environnement ;
Conformément à l'article D.68, § 3, du code de l'environnement, l'autorité ne dispose pas des éléments lui permettant de prendre une décision en toute connaissance des incidences sur l'environnement et est dans l'obligation de refuser le permis ».

5. Par ailleurs, l'avis de la CAR du 17 novembre 2017, confirmé le 8 décembre 2017, contient les motifs suivants à cet égard :

« Compte tenu de ce que l'avis de la Commission porte sur quatre demandes de permis distinctes implantées sur des biens distincts ; que toutefois, au regard de la proximité des projets, de la simultanéité des recours, de la qualité des demandeurs et de l'unique auteur de projet, les quatre dossiers ont été abordés lors d'une seule audition ;
Compte tenu de ce que la Commission estime que les biens concernés présentent un potentiel urbanisable certain ; que la Commission estime qu'au regard de la localisation des biens, le programme mixte projeté est tout à fait acceptable ; que toutefois, la Commission estime que l'urbanisation de la zone sous la forme d'un découpage par projet sans aucun lien concret entre eux n'est pas acceptable ; que l'urbanisation doit être articulée sous la forme d'un maillage de voirie entre les différents unités ; que le découpage par entité distinctes confère un caractère tout à fait artificiel à l'urbanisation de la zone et une structure étrangère des caractéristiques urbanistiques existantes ; qu'il y a lieu d'étudier l'ensemble sous la forme d'un tout ».

6. Il ressort tant des motifs propres de l'acte attaqué que des motifs des avis et décision précités, auxquels son auteur se rallie, qu'au terme d'un examen concret et circonstancié des éléments du dossier, l'autorité a raisonnablement pu considérer que le projet était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que, par conséquent, il requerrait la réalisation d'une EIE.

La motivation de la décision relative à la nécessité d'imposer la réalisation d'une EIE est suffisante et adéquate à cet égard. Il en ressort que l'autorité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation. Il n'est pas établi qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

7. En principe, lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires pour justifier la décision et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut en effet, sous peine d'empiéter sur le pouvoir

d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision.

Cependant, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision de refus intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement accessoire par rapport au motif déterminant.

En l'espèce, le motif selon lequel l'autorité considère, en opportunité, tenant compte des critères visés à l'article D.66 du livre I^{er} du Code de l'environnement, que les quatre projets doivent nécessairement être analysés dans leur ensemble et de façon globale, complète et entière, et doivent dès lors faire l'objet d'une EIE est manifestement déterminant de la décision de refus attaquée. La circonstance que d'autres motifs de refus sont, le cas échéant, irréguliers est sans incidence en raison du caractère nécessairement accessoire ou surabondant de ceux-ci.

8. Enfin, les compléments déposés par les parties requérantes ne permettaient pas à l'autorité de conclure à l'absence d'incidences notables sur l'environnement, une NEIE (fût-elle complétée par une multiplicité de documents) ne présentant pas les mêmes garanties qu'une EIE telles que la consultation d'instances spécialisées comme le pôle Environnement, l'organisation d'une enquête publique, la tenue d'une réunion d'information préalable ou encore la rédaction de l'étude par un auteur agréé.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

B. Sur la seconde branche

9. En soutenant que la partie adverse devait examiner concrètement chaque demande de permis au lieu d'envisager les projets comme un projet global et unique, les parties requérantes tentent en réalité de substituer, en opportunité, leur propre appréciation à celle de l'autorité, ce qu'elles ne peuvent, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non rapportée en l'espèce.

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

10. Le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à la charge des parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1^{er} avril 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay