

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

n° 252.004 du 28 octobre 2021

A. 234.820/XIII-9448

En cause : **GODBILLE** Valérie,
ayant élu domicile
rue Fonet 7
4218 Héron,

contre :

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

Partie intervenante :

DAVE Grégory,
ayant élu domicile chez
M^e Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 19 octobre 2021, Valérie Godbille demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la délibération du 31 août 2021 par laquelle le collège communal de Héron délivre à Grégory Dave et Sophie Crèveœur un permis d'urbanisme pour la construction d'une maison unifamiliale sur un bien situé rue Fonet et cadastré 3^{ème} division, section B, n° 313e.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 25 octobre 2021, Grégory Dave demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Les parties adverses ont déposé un dossier administratif. La seconde partie adverse a également déposé une note d'observations.

Par une ordonnance du 20 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 octobre 2021.

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

M^{me} Valérie Godbille, partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse et M^e Gautier Melchior, avocat, comparaisant avec la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 12 mai 2021, Grégory Dave et Sophie Crèvecœur introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien situé rue Fonet et cadastré 3^{ème} division, section B, n° 313e.

Au plan de secteur, cette parcelle est en zone agricole.

Également située en zone agricole, l'habitation de la partie requérante jouxte ce bien.

2. L'administration communale de Héron délivre l'accusé de réception de dossier complet le 18 mai 2021.

3. Le 20 mai 2021, le demandeur de permis transmet à l'administration communale un courriel émanant du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du Service public de Wallonie (SPW) qui affirme que la bâtisse située au n° 5 de la rue Fonet est une « ancienne habitation » qui, « tant qu'elle perdure, peut être prise en compte pour établir la règle du comblement ».

4. Le 16 juin 2021, l'association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE) émet un avis favorable conditionnel.

5. En sa séance du 21 juin 2021, la commission communale de l'aménagement du territoire et de mobilité donne un avis favorable.

6. Du 14 au 28 juin 2021, une enquête publique est organisée. Elle donne lieu au dépôt de neuf réclamations et de trois pétitions.

7. Le 6 juillet 2021, le collège communal de Héron émet un avis favorable conditionnel sur la demande de permis.

8. Le 25 août 2021, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable.

6. Le 31 août 2021, le collège communal décide d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Grégory Dave, bénéficiaire du permis attaqué, est accueillie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Moyen unique, en son premier grief

VI.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante fait valoir quatre griefs.

Le premier grief est pris de la violation de l'article D.IV.9 du Code du développement territorial (CoDT). Elle relève que, pour que la règle du comblement inscrite à cette disposition puisse jouer, il est nécessaire que le terrain en cause soit situé entre deux habitations présentant certaines caractéristiques.

Elle soutient à cet égard que la construction située au n° 5 de la rue Fonet ne peut servir de référence dès lors qu'elle n'est plus affectée à l'habitat depuis près de 50 ans. Il s'agit, selon elle, d'une « ruine que le propriétaire n'a jamais régularisée ». A son estime, « ce bâti est d'ailleurs dans un tel état de dégradation qu'il constitue un danger pour les usagers de la voirie et qu'une rénovation de celui-ci n'est pas possible », seule une démolition étant envisageable.

B. La seconde partie adverse

La seconde partie adverse soutient que le bien de référence, sis au n° 5 de la rue, « est une ancienne habitation dont il n'est pas contesté qu'il était affecté à de l'habitat, fût-il ancien ».

C. La partie intervenante

La partie intervenante considère que, suivant les termes de l'article D.IV.9 du CoDT, il est exigé que les deux habitations de référence aient été construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur mais que le législateur n'a pas imposé que celles-ci soient habitées et bien entretenues. A son estime, le simple fait que l'habitation située au n° 5 de la rue est délabrée et n'est plus occupée depuis plusieurs années ne signifie pas pour autant qu'elle a changé d'affectation.

Elle conclut que c'est sans erreur que l'auteur de l'acte attaqué a pu considérer qu'une ancienne habitation, tant qu'elle perdure, peut être prise comme bien de référence pour l'application de la règle du comblement.

VI.2. Examen prima facie

1. Il n'est pas contesté que le projet déroge au plan de secteur. L'auteur de l'acte attaqué a octroyé une dérogation à la zone agricole sur la base de l'article D.IV.9 du CoDT, lequel dispose comme suit :

« À l'exclusion des zones naturelles, des zones de parc et des périmètres de point de vue remarquable, un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 y relatif peut être octroyé dans une zone du plan de secteur qui n'est pas compatible avec l'objet de la demande pour autant que :

1° le terrain soit situé entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou entre une habitation construite avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et une habitation construite en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural et distantes l'une de l'autre de 100 mètres maximum;

2° ce terrain et ces habitations soient situés à front et du même côté d'une voirie publique suffisamment équipée en eau, électricité et égouttage, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux;

3° les constructions, transformations, agrandissements ou reconstructions ne compromettent pas l'aménagement de la zone.

La distance de 100 mètres visée à l'alinéa 1^{er}, 1°, se calcule indépendamment de la présence, dans le terrain concerné, d'un élément naturel ou artificiel tel un cours d'eau ou une voirie.

Toutefois, aucun permis ou certificat d'urbanisme n° 2 ne peut être délivré pour des terrains situés à front de voiries publiques divisées en quatre bandes de circulation au moins ».

Cette disposition, souvent désignée comme la règle « du remplissage » ou « du comblement », permet de combler l'espace ouvert entre deux habitations. Comme tout mécanisme de ce type, la dérogation prévue est d'interprétation restrictive.

2. En l'espèce, l'acte attaqué contient les motifs suivants :

« [...]

Considérant que le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme approuvé par AR en date du 20 novembre 1981, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que la demande déroge au plan de secteur pour les motifs suivants : demande non agricole;

[...]

Considérant que la parcelle se situe entre deux habitations distantes de moins de 100 m, le long d'une voirie suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux;

Considérant que le SPW-Territoire a été consulté par les demandeurs en date du 15 juin 2020 sur la question de l'application de la règle du comblement; qu'un retour favorable de principe a été réceptionné, par mail, en date du 8 juillet 2020;

Considérant qu'une ancienne habitation, tant qu'elle perdure peut être prise en compte pour établir la règle du comblement;

Considérant que l'avis conforme de la fonctionnaire déléguée est favorable conditionnel et motivé comme suit :

[...]

Considérant que la bâtisse sise côté ouest porte le numéro de police n° 5, qu'il s'agissait bien d'une habitation même si la construction est actuellement dégradée;

Considérant que cette ancienne habitation, tant qu'elle perdure, peut être prise en compte pour établir la règle du comblement

[...] ».

3. La partie requérante conteste que la construction sise au n° 5 de la rue Fonet puisse valablement constituer l'une des deux habitations de référence. Des deux photographies qu'elle produit à l'appui de sa thèse, il ressort que cette construction est à l'abandon depuis de nombreuses années, que plusieurs châssis sont manquants, que la majorité des corniches font défaut, que plusieurs tuiles sont manquantes et que la végétation a repris une place prépondérante en ce compris sur le bâti. Ainsi, cette construction semble présenter un état de délabrement particulièrement avancé.

Si l'habitation visée à l'article D.IV.9 du CoDT peut être ancienne, voire même inhabitée depuis un certain temps ou en mauvais état de conservation, il appartient toutefois à l'autorité qui entend faire usage de ce mécanisme dérogatoire de s'assurer que la construction qu'il prend comme référence s'apparente encore à une habitation au sens usuel du terme, une ruine ne pouvant pas être considérée comme une habitation de référence pour le jeu de ce mécanisme dérogatoire d'interprétation restrictive.

Prima facie, aucune pièce figurant dans le dossier ne permet de corroborer l'affirmation de l'auteur de l'acte attaqué selon laquelle cette habitation perdure, de sorte qu'il n'est pas établi que toutes les conditions de l'article D.IV.9 du CoDT sont rencontrées.

Il s'ensuit que le premier grief du moyen est sérieux.

VII. L'extrême urgence

VII.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante indique que le permis a été affiché le 28 septembre 2021, de sorte que le délai de recours de 60 jours est toujours en cours. Elle fait valoir que les chaises ont été placées le 19 octobre, soit le jour où elle a introduit sa demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence.

Elle estime avoir fait preuve de toute la diligence requise pour prévenir le dommage qu'elle craint et considère que la célérité de la mise en œuvre du permis l'oblige à recourir à la procédure exceptionnelle de l'extrême urgence.

B. La seconde partie adverse

La seconde partie adverse soutient que la partie requérante a manqué de diligence en n'entreprenant aucune démarche auprès des bénéficiaires de l'acte attaqué quant à leurs intentions de mettre à exécution leur projet, alors que ce permis était affiché dès le 28 septembre 2021. Elle met en avant le caractère exceptionnel de la procédure en extrême urgence dès lors qu'elle réduit au minimum les droits de la défense.

VII.2. Examen

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1^o s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2^o et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er} ».

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

Compte tenu de ce qui précède, à partir du moment où le législateur n'exige plus que soit introduite en même temps qu'un recours en annulation une demande de suspension de l'exécution de l'acte ainsi attaqué, il appartient au requérant de vérifier de manière proactive si et quand le permis d'urbanisme dont il demande l'annulation risque d'être mis en œuvre, étant entendu qu'un tel permis est exécutoire dès sa délivrance sous réserve d'une suspension que déciderait le fonctionnaire délégué sur la base de l'article D.IV.62 du CoDT.

En l'absence d'information obtenue à cet égard, le requérant est en droit d'introduire, éventuellement concomitamment à son recours en annulation, une demande de suspension selon la procédure ordinaire, quitte, si les travaux commencent avant qu'un arrêt soit rendu sur la demande de suspension, à introduire une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence, comme l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État l'y autorise.

Lorsque les informations obtenues font état de la volonté du bénéficiaire du permis litigieux de mettre en œuvre celui-ci dans un délai qui est incompatible avec l'instruction d'un recours en annulation, le requérant diligent est en mesure d'assortir sa requête d'une demande de suspension ordinaire, voire d'une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence si le chantier entre dans une phase exécutoire et qu'il est à craindre, au vu des circonstances de l'espèce (délai de chantier, moment de survenance des atteintes aux intérêts du requérant, type de projet,...), que les atteintes à ses intérêts vont intervenir dans un délai incompatible avec le traitement de sa demande en suspension ordinaire. À ce moment-là, le requérant doit faire preuve de la plus grande diligence pour saisir le Conseil d'État.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'acte attaqué a été affiché le 28 septembre 2021 et que les chaises ont été placées le 19 octobre 2021. Dès lors

qu'elle a introduit sa demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence à cette date, la partie requérante a fait toute diligence pour prévenir son dommage en saisissant le Conseil d'État le jour de la prise de connaissance de l'élément qui révèle l'imminence de la construction et donc du péril.

Sans doute, comme l'observe la seconde partie adverse, la partie requérante ne s'est-elle pas enquis des intentions des bénéficiaires du permis dès son affichage. Il ne peut cependant pas lui être reproché de ne pas avoir interrogé immédiatement les bénéficiaires du permis sur leurs intentions dès lors que le délai de recours de 60 jours n'est pas encore échu, qu'il n'y avait aucun indice permettant de présager une mise en œuvre si rapide et que la partie requérante doit également être en mesure d'évaluer la légalité du permis d'urbanisme avec discernement et sans précipitation excessive.

Enfin, compte tenu du caractère imminent du début des travaux, il est manifeste que les atteintes alléguées par la partie requérante vont se réaliser dans un délai incompatible avec le traitement d'une demande de suspension ordinaire.

Il s'ensuit que l'extrême urgence est établie.

VIII. L'urgence

VIII.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante soutient que l'exécution du projet qu'elle conteste va entraîner une modification de son cadre de vie. Elle précise que l'achat de son habitation a été guidé par son souhait de ne pas avoir de voisinage. Etant d'avis qu'une dérogation au plan de secteur n'est pas possible, elle estime qu'elle « ne pouvait [...] raisonnablement pas s'attendre à voir son cadre de vie ainsi radicalement changer ».

Elle invoque un « impact visuel important » dès lors qu'elle jouit actuellement d'un paysage exempt de toute construction. Elle soutient qu'elle aura une vue sur le projet depuis l'une des fenêtres de son salon et depuis sa terrasse. Elle estime que cette situation génèrera une perte d'intimité dans son chef.

Elle met en avant la densité du projet, étant d'avis que le projet présente un gabarit plus important que celui d'une « maison plus traditionnelle ». Elle fait

encore valoir une perte de tranquillité liée à la création d'une aire de manœuvre pour les services d'urgence à proximité de son habitation.

Elle invoque également un risque d'inondation, notamment lié au fait que le sol est faiblement perméable, ainsi que le confirme l'AIDE dans son avis.

Enfin, elle met en avant une perte de luminosité et d'ensoleillement, en particulier aux dernières heures du jour et en période où le soleil est rasant.

B. La seconde partie adverse

La seconde partie adverse estime que les griefs allégués par la partie requérante ne sont pas suffisamment graves pour justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué.

A son estime, « la vue sur toute la campagne environnante est un privilège que ne devait pas s'attendre à conserver la requérante dans la mesure où elle-même, semble-t-il, a bénéficié d'une dérogation pour obtenir le permis de sa construction en zone agricole ».

Elle soutient que les pertes de luminosité et d'ensoleillement sont faibles et que ni les risques d'inondation ni les nuisances sonores ne sont établis.

Elle reconnaît que le projet est dérogatoire mais elle considère que cette circonstance ne dispense pas la partie requérante de son obligation de démontrer *in concreto* le degré de gravité des inconvénients qu'elle prétend subir.

C. La partie intervenante

La partie intervenante relève que la rue Fonet présente déjà des constructions à proximité de l'habitation de la partie requérante. Compte tenu de cette « trame bâtie existante », elle considère que le cadre de vie de la partie requérante ne sera pas gravement perturbé, d'autant que son habitation continuera de jouir d'un cadre aéré et d'une vue dégagée sur la campagne environnante. Elle relève en particulier que les principales ouvertures de l'habitation de la partie requérante ne donnent pas en direction de la future habitation mais bien vers des terres agricoles situées à l'arrière. Il en va de même de la construction autorisée par le permis attaqué.

Elle fait également valoir que cette habitation sera située à plus de 30 mètres de la façade latérale droite du bien de la partie requérante et que la plantation d'une haie et d'arbres est prévue.

Elle considère que la densité de son projet est conforme à celle du cadre environnant et relève que sa demande ne porte pas sur l'aménagement d'une aire de manœuvre. Elle fait valoir que le bien concerné n'est pas situé en zone d'aléa d'inondation et que rien ne permet d'affirmer que le traitement des eaux de ruissellement acté dans l'acte attaqué est insuffisant.

Elle affirme enfin que son projet ne peut engendrer une quelconque perte de luminosité ou d'ensoleillement au niveau de l'habitation de la partie requérante, compte tenu, d'une part, de l'importante distance qui les sépare et, d'autre part, du fait que le projet se situe au nord-ouest par rapport au bien de la partie requérante.

VIII.2. Examen

S'agissant de la gravité du préjudice allégué, il y a lieu de constater que l'aire de manœuvre évoquée par la partie requérante ne fait pas partie de la demande de permis. De la même manière, les craintes en termes d'inondation et de pertes d'ensoleillement ne sont pas établies à suffisance.

En revanche, il convient de rappeler que la zone agricole n'est pas destinée à l'urbanisation. Certes, il ne peut être question en l'espèce d'une modification radicale du cadre de vie de la partie requérante, dès lors que plusieurs habitations sont déjà présentes dans cette impasse. Toutefois, le bâtiment litigieux, implanté à trois mètres de la limite de parcelle, et la haie prévue tout autour du jardin des bénéficiaires du permis vont couper la vue dégagée sur la zone agricole dont la partie requérante bénéficie depuis son bien. En outre, le projet fera face à une fenêtre du salon de la requérante et va créer des vues, spécialement depuis les chambres de l'étage, vers sa terrasse, son jardin et cette baie. Ces vues vont engendrer une certaine perte d'intimité.

Dans une telle zone, il y a lieu de considérer que ces pertes partielles d'intimité et de vue causées par un projet dérogatoire présentent en l'espèce le degré de gravité requis.

Il s'ensuit que l'urgence est établie à suffisance.

IX. Balance des intérêts

IX.1. Thèse de la partie intervenante

À l'audience, la partie intervenante soutient, à titre subsidiaire, que la balance des intérêts doit conduire à rejeter la demande de suspension, faire droit à une telle demande ayant des effets particulièrement négatifs dans son chef, compte tenu des frais déjà engagés pour la réalisation de son projet.

IX.2. Examen

L'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ».

La balance des intérêts ne peut conduire à rejeter la demande de suspension que dans des cas exceptionnels, lorsque les conséquences négatives de la demande de suspension pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

En l'espèce, aucune circonstance exceptionnelle n'est alléguée.

En conséquence, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande formulée par la partie intervenante de ne pas suspendre l'exécution de l'acte attaqué.

X. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Grégory Dave est accueillie.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de la délibération du 31 août 2021 par laquelle le collège communal de Héron délivre à Grégory Dave et Sophie Crèveœur un permis d'urbanisme pour la construction d'une maison unifamiliale sur un bien situé rue Fonet et cadastré 3^{ème} division, section B, n° 313e.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 28 octobre 2021 par :

Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Luc Donnay