

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.207 du 24 octobre 2024

A. 241.945/XIII-10.364

En cause :

1. **V.G.**,
ayant élu domicile
[en Belgique],

2. **K.R.**,
ayant élu domicile
[en Belgique],

contre :

1. **la commune de Héron**,
représentée par son collègue communal,

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 :

S.C.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Aurélie VANDENBERGHE et
Lionel-Albert BAUM, avocats,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 mai 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 2 avril 2024 par laquelle le collège communal de Héron octroie un permis d'urbanisme à S.C. et à G.D. ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale sur un bien situé rue Fonet à Héron et cadastré 3^{ème} division, section B, n° 313E.

II. Procédure

Par une requête introduite le 13 juin 2024, S.C. demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La seconde partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 19 septembre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 octobre 2024.

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

Les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus 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. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Les antécédents de la cause en rapport avec la procédure d'adoption du premier permis d'urbanisme du 31 août 2021, ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien situé rue Fonet à Héron, cadastré 3^{ème} division, section B, n° 313E, sont exposés dans l'arrêt n° 252.004 du 28 octobre 2021 qui suspend, en extrême urgence, l'exécution de cet acte (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.n° 254.004). Il convient de s'y référer, de préciser et d'ajouter ce qui suit.

En séance du 5 septembre 2023, le collège communal de Héron décide de retirer le permis d'urbanisme du 31 août 2021 précité. Du fait de ce retrait, un

arrêt n° 257.468 du 28 septembre 2023 constate qu'il n'y a plus lieu à statuer sur le recours en annulation (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.n° 257.468).

2. Le 17 octobre 2023, le collège communal octroie à la partie intervenante un deuxième permis d'urbanisme ayant le même objet. Ce permis est retiré par le collège après avoir été suspendu par une décision du fonctionnaire délégué du 9 novembre 2023.

3. Le 9 janvier 2024, le collège communal octroie un troisième permis d'urbanisme puis décide de son retrait, après sa suspension par une décision du fonctionnaire délégué du 6 février 2024.

4. Le 21 mars 2024, le fonctionnaire délégué octroie à M.B. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation et la rénovation d'une habitation sur un bien sis rue Fonet, 5 à Héron, cadastré 3^{ème} division, section B, n^{os} 305F et 305H. Ce bien est limitrophe à celui concerné par le projet litigieux.

5. Le 2 avril 2024, le collège communal octroie, sous conditions, un quatrième permis d'urbanisme à la partie intervenante ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien situé rue Fonet à Héron, cadastré 3^{ème} division, section B, n° 313E.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par S.C., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité rationae personae – intérêt au recours

V.1. Thèses des parties

Dans leur requête, les parties requérantes n'exposent pas leur intérêt au recours.

La seconde partie requérante mentionne être domiciliée rue Fonet, 3/1 à Héron.

La partie intervenante conteste son intérêt au recours, aux motifs qu'elle ne démontre pas être propriétaire ou domiciliée dans ce bien, qu'elle n'établit pas

retirer un avantage personnel et direct de l'annulation de l'acte attaqué, qu'elle n'a aucune visibilité sur le projet, qu'elle ne peut pas justifier de problèmes d'accessibilité « à son habitation » du fait du projet et que les aspects de bon aménagement du quartier sont développés dans la requête uniquement pour la première partie requérante, la seconde n'agissant que comme conseil juridique de celle-ci.

V.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Les notions de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doivent s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. La qualité de voisin doit être appréciée non seulement en fonction d'une distance objectivement et abstraitement définie mais aussi en raison des circonstances propres à l'espèce. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

La seule qualité de propriétaire de la parcelle voisine de celle qui fait l'objet d'un projet soumis à permis d'urbanisme suffit à justifier l'intérêt au recours contre ce permis.

2. En l'espèce, la situation se présente comme suit :



Le permis d'urbanisme litigieux porte sur la construction d'une habitation unifamiliale sur la parcelle n° 313E. Il n'est pas contesté que la première partie requérante est propriétaire et occupante de l'habitation voisine, sise sur la parcelle n° 308C. Partant, elle a la qualité de voisine immédiate du projet litigieux, ce qui suffit à fonder son intérêt au recours.

Il ressort des éléments du dossier que la seconde partie requérante réside dans l'habitation sise sur la parcelle n° 303E. Dans sa requête en intervention, la partie intervenante identifie d'ailleurs ce bien comme étant le « bien de la deuxième requérante » :



Cette habitation n'est séparée du projet litigieux que par deux parcelles relativement étroites (d'une quinzaine de mètres au total), actuellement non boisées et non minéralisées (à l'exception d'une ruine à proximité de la rue Fonet). Dans ces circonstances particulières, elle peut également être qualifiée de voisine immédiate, ce qui suffit à fonder son intérêt au recours.

Le recours est recevable *ratione personae*.

VI. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que la première branche du premier moyen est fondée.

VII. Premier moyen, en sa première branche

VII.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.IV.9 et D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT) ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elles divisent le moyen en deux branches et résument comme suit les développements consacrés à la première branche :

« L'article D.IV.9 du CODT en son premier point requiert que le terrain soit situé entre deux habitations distantes de maximum 100 mètres.

Les requérantes contestent le fait que l'un des bâtis pris en référence pour l'application de la règle de comblement soit considéré comme "habitation".

Le bâti dont il est question, situé au n° 5 de la rue Fonet (parcelles cadastrées section B 305F et H), n'est en effet plus habité depuis près de 50 ans.

Le bâti contesté possède certes un numéro de police et est enregistré au cadastre comme "Maison".

Cependant, dans les faits, il s'agit d'une ruine que le propriétaire n'a jamais régularisée en tant que telle et pour laquelle il n'est redevable que d'un revenu cadastral symbolique de quelques euros ».

Elles ajoutent que la circonstance qu'un permis a été octroyé pour la rénovation du bien sis au n° 5 de la rue Fonet ne change pas son état de ruine, lequel n'est toujours pas habitable et ne peut être qualifié d'« habitation » pouvant être prise comme référence pour l'application du mécanisme dérogatoire prévu par l'article D.IV.9 du CoDT.

Elles soutiennent que c'est à la date du 31 août 2021 que la première partie adverse doit se placer, de sorte qu'à cette date, le bâti est toujours une ruine, nonobstant la délivrance ultérieure du permis pour sa rénovation. À leur estime, le placement d'un conteneur par le bénéficiaire de ce permis ne constitue pas un indice

significatif d'un début de travaux. Elles relèvent en outre qu'un début de travaux n'entraîne pas *de facto* l'aboutissement de la réalisation complète du projet, à savoir la remise à neuf de cette ruine en habitation.

B. La seconde partie adverse

La seconde partie adverse observe que le bien de référence sis au n° 5 de la rue Fonet est une ancienne habitation qui était affectée à de l'habitat, fût-il ancien, et qu'un permis autorisant sa rénovation a été octroyé le 21 mars 2024. Elle estime qu'il convient de tenir compte de cet élément pour l'application de l'article D.IV.9 du CoDT, la légalité d'un acte administratif s'appréciant au moment où l'autorité statue.

Elle est d'avis que la disposition précitée n'impose pas que les habitations soient habitées au jour où l'autorité statue, mais bien que l'affectation d'habitat soit légale, doit avoir existé et être réalisable. À son estime, c'est le cas en l'espèce, s'agissant d'une maison existante légalement, ayant été affectée au logement et qui, bien que n'étant plus actuellement occupée, pourrait l'être, ce qui ressort des intentions de son propriétaire qui a introduit une demande de permis portant sur sa rénovation. Elle en déduit la volonté de son propriétaire de la réhabiliter pour pérenniser la situation existante. Elle ne voit aucune contradiction avec les enseignements de l'arrêt n° 252.004 du 28 octobre 2021, dès lors que le bâtiment sera rénové avec maintien de la fonction d'habitation.

C. La partie intervenante

La partie intervenante conteste l'intérêt au moyen dans le chef de la seconde partie requérante, dès lors que sa parcelle est largement boisée et qu'elle ne subira aucun inconvénient du fait de la faible largeur de la voirie.

Elle fait valoir que la situation a évolué depuis l'arrêt de suspension d'extrême urgence n° 252.004 du 28 octobre 2021 du Conseil d'État, un permis d'urbanisme de rénovation ayant été octroyé pour l'habitation sise au n° 5 de la rue Fonet et qu'il y a lieu d'en tenir compte pour l'application de l'article D.IV.9 du CoDT. Elle précise que ce bâtiment n'a pas changé d'affectation au fil du temps et qu'il est toujours une habitation au sens de la disposition précitée. Elle fait un parallèle avec la notion de « logement » et expose que ce n'est pas parce qu'un logement, dans une construction existante, n'est plus utilisé comme tel pendant plusieurs années qu'il disparaît par l'effet du temps. Elle prend l'exemple d'un incendie d'une partie d'un immeuble qui aboutit à l'indisponibilité d'un logement

pour plusieurs années. Elle reproduit une photographie de ce bâtiment et expose que son volume et sa façade avant sont maintenus.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué repose sur les articles D.IV.9 et D.IV.13 du CoDT et qu'elle comporte des considérants relatifs à la bonne intégration du projet dans le cadre bâti existant. Elle ajoute que les parties requérantes tentent de substituer leur propre appréciation à celle de l'autorité compétente, ce qu'elles ne peuvent.

Elle relève que le bien est une habitation du point de vue juridique et factuel, que le mécanisme dérogatoire s'applique valablement, que l'acte attaqué se réfère au permis d'urbanisme du fonctionnaire délégué et que les travaux seront réalisés et aboutiront à établir une situation qui n'a jamais cessé d'exister, à savoir celle d'une bâtisse destinée à l'habitation, quand bien même elle ne serait plus habitée depuis plusieurs années et même délabrée.

VII.2. Examen

A. Recevabilité

1. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

2. En l'espèce, les parties requérantes considèrent que les conditions de l'article D.IV.9 du CoDT ne sont pas réunies, un des biens de référence ne pouvant pas être qualifié d'« habitation » au sens de cette disposition. Cette critique est susceptible de changer le sens de la décision puisqu'à la supposer fondée, l'autorité aurait dû refuser le permis d'urbanisme. Cela suffit à fonder l'intérêt au moyen dans le chef des deux parties requérantes.

La première branche du premier moyen est recevable.

B. Au fond

3. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet.

4. L'article D.IV.9 du CoDT, alors applicable, est rédigé 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 ».

L'article D.IV.9 du CoDT permet l'octroi d'une dérogation au plan de secteur pour un terrain situé entre deux habitations pour autant que ce terrain soit situé entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur de ce plan qui sont distantes l'une de l'autre de 100 mètres au maximum. Cette disposition, 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.

La notion d'« habitation » au sens de la disposition précitée doit, à défaut de définition législative, se comprendre dans son sens commun et peut être rapprochée de celle de domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, soit comme étant le lieu, en ce compris les dépendances propres y encloses, susceptible d'être occupé par une personne en vue d'y établir sa demeure ou sa résidence réelle.

Par ailleurs, par la référence aux habitations « construites », la disposition précitée impose qu'en fait l'immeuble soit construit et pas uniquement autorisé.

6. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'immeuble sis au n° 7 de la rue Fonet (parcelle n° 308C) constitue une « habitation » pouvant être pris en compte comme point de référence pour l'application du mécanisme dérogatoire dit de la

« règle du comblement ». Il s'agit par ailleurs de l'habitation de la première partie requérante.

En revanche, quant au statut de l'immeuble sis de l'autre côté du projet litigieux, au n° 5 de la rue Fonet (parcelle n° 305F), il ressort des photographies produites par les parties requérantes et intervenante, ainsi que de celles figurant dans le dossier administratif qu'au jour où l'autorité délivrante a statué, ce bâtiment devait être qualifié de « ruine » et non d'« habitation ». Ceci est corroboré par le plan de géomètre, dressé *in tempore non suspecto* le 5 septembre 2005, qui le qualifiait déjà de « maison n° 5 en ruines inhabitables ».

Dans l'arrêt n° 252.004 du 28 octobre 2021, précité, qui a suspendu en extrême urgence l'exécution du premier permis d'urbanisme délivré le 31 août 2021 pour le projet litigieux, permis par la suite retiré, le Conseil d'État a précisé à ce sujet ce qui suit :

« 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 ».

Dans le même sens, dans sa décision du 9 novembre 2023 suspendant le deuxième permis d'urbanisme du 17 octobre 2023, le fonctionnaire délégué a considéré qu'« une demande de permis d'urbanisme pour une rénovation d'une ruine ne constitue pas une preuve que la ruine en question est une habitation au sens usuel du terme », ce qu'il a confirmé dans sa décision de suspension du 9 février 2024 relative au troisième permis d'urbanisme du 9 janvier 2024.

Tant l'arrêt n° 252.004 du 28 octobre 2021 que les décisions du fonctionnaire délégué précitées qualifient ainsi ce bâtiment de « ruine », excluant celle d'« habitation » au sens de l'article D.IV.9, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT, de sorte que le mécanisme dérogatoire de la règle du comblement ne pouvait pas trouver à s'appliquer en l'espèce.

Les considérations qui précèdent ne sont pas éternuées par la circonstance que, quelques jours avant la délivrance de l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué a octroyé à M.B. un permis d'urbanisme ayant pour objet la

transformation et la rénovation de cet immeuble en « ruine ». S'agissant d'un contrôle de qualification plein et entier, le Conseil d'État n'est pas lié par la qualification d'« habitation » retenue par le fonctionnaire délégué. Par ailleurs, la légalité d'un acte administratif s'appréciant au jour où l'autorité statue, c'est à la date du 2 avril 2024 qu'il faut se placer. Or, à cette date, le permis d'urbanisme de rénovation du 21 mars 2024 n'a pas encore été mis en œuvre et, partant, l'« habitation » n'était pas encore « construite ».

Il résulte de ce qui précède que le seul octroi du permis d'urbanisme de rénovation du 21 mars 2024 n'a pas pour effet de requalifier la « ruine » sise au n° 5 de la rue Fonet en « habitation » pouvant servir de référence pour l'application de l'article D.IV.9 du CoDT.

7. La première branche du premier moyen est fondée, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VIII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure.

Aux termes de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'indemnité de procédure « est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ». En l'espèce, il y a lieu de constater que les parties requérantes n'ont pas fait appel à un avocat, il n'y a donc pas lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par S.C. est accueillie.

Article 2.

La décision du 2 avril 2024 par laquelle le collège communal de Héron octroie un permis d'urbanisme à S.C. et G.D. ayant pour objet la construction d'une

maison unifamiliale sur un bien situé rue Fonet à Héron et cadastré 3^{ème} division, section B, n° 313E est annulée.

Article 3.

Il n'y a plus de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge des parties adverses pour moitié chacune.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 octobre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Laure Demez