

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

n° 261.301 du 6 novembre 2024

A. 243.313/XIII-10.538

En cause :

J.G.,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
quai des Ardennes 7
4020 Liège,

contre :

la commune de Chaudfontaine,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

la société anonyme ETOP,
ayant élu domicile chez
M^e Aurélie VANDENBERGHE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 octobre 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 2 septembre 2024 par laquelle le collège communal de Chaudfontaine octroie, sous conditions, à la société anonyme (SA) ETOP un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de quatre appartements et un bureau, et la régularisation de la démolition d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue de Louveigné 40 à Beaufays (Chaudfontaine) et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 31 octobre 2024 par la voie électronique, la SA ETOP a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Par une ordonnance du 28 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 novembre 2024.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louis Dehin, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Aurélie Vandenberghe, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause, en tant qu'ils ont trait à un précédent permis d'urbanisme, délivré le 25 septembre 2018 par le collège communal de Chaudfontaine, ayant pour objet la démolition d'une habitation existante et la construction d'un immeuble de neuf appartements sur un bien sis rue de Louveigné, 40 à Beaufays (Chaudfontaine), sont exposés dans l'arrêt n° 245.037 du 1^{er} juillet 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.037). Il y a lieu de s'y référer.

L'arrêt n° 246.114 du 19 novembre 2019 a annulé la décision précitée (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.246.114).

4. Le bien concerné par le projet figure dans le périmètre du permis de lotir « Leclerc », n° 10.030-3/015, du 4 décembre 1962.

Le 13 mai 2023, l'intervenante introduit une demande de modification du permis d'urbanisation relative à ce bien.

Le 5 février 2024, la partie adverse autorise la modification du permis d'urbanisation sollicitée, considérant, notamment, ce qui suit :

« Considérant que cette demande fait suite à un arrêt du Conseil d'État n° 246.114 annulant le permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble à appartements sur le lot 1 ; que la demande d'annulation a été jugée fondée pour la raison suivante : les motivations ne répondent pas à l'article D.IV.5 du CoDT; qu'en effet, l'avis ne comporte aucun élément permettant d'affirmer que son auteur s'est réellement assuré que le projet litigieux n'allait pas compromettre l'objectif premier du permis de lotir, à savoir, s'agissant des parcelles figurant dans le périmètre du lotissement, "former un ensemble largement aéré dans un contexte harmonieux tout en conservant le caractère traditionnel de la région" ».

Elle indique ce qui suit :

« Considérant que la demande de modification du permis d'urbanisation vise à modifier les objectifs du lotissement en ce qui concerne notamment :

- l'affectation : en établissant le logement comme affectation principale, la profession libérale ou les services compatibles avec l'habitat étant rendus possibles et les commerces non autorisés;
- la typologie de l'habitat : maisons pavillonnaires, immeubles à appartements et maisons jumelées;
- la conservation des structures écologiques existantes et le choix de végétalisation indigènes ».

5. Le 6 février 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire approuve la délibération du conseil communal de Chaudfontaine du 25 octobre 2023 adoptant définitivement la révision totale du schéma de développement communal (SDC). Il entre en vigueur le 6 mars 2024.

6. Le 15 février 2024, la SA ETOP introduit auprès de la commune de Chaudfontaine une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de quatre appartements et un bureau, et la régularisation de la démolition d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue de Louveigné 40 à Beaufays (Chaudfontaine), cadastré 2^{ème} division, section D, n° 261K2.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 26 novembre 1987.

Le 29 février 2024, l'administration communale informe la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont déposées le 5 avril 2024. La commune délivre un accusé de réception de dossier complet de demande le 17 avril 2024.

7. Une première annonce de projet est organisée du 10 au 24 mai 2024. Elle donne lieu à trois réclamations.

Une seconde annonce de projet est organisée du 23 mai au 7 juin 2024. Elle donne lieu à trois réclamations.

Divers services et instances émettent des avis sur la demande.

Le 15 juillet 2024, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur le projet et décide de proroger de trente jours l'instruction de la demande de permis d'urbanisme et de soumettre le dossier au fonctionnaire délégué pour avis.

Le 16 août 2024, celui-ci émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

8. Le 2 septembre 2024, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

9. La requête en intervention introduite par la SA ETOP, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Extrême urgence et urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

10. Quant au péril imminent justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence, le requérant expose que, le 8 octobre 2024, l'administration lui a indiqué n'avoir reçu aucune demande de contrôle d'implantation ni de notification de début des travaux, ce qui lui a été confirmé les 22 et 24 octobre 2024, mais que, par un courriel du 21 octobre 2024, la partie intervenante avait fait part de son souhait de mettre en œuvre le permis d'urbanisme litigieux et que, le 25 octobre 2024, la partie adverse lui a signalé avoir reçu le plan et le rapport d'implantation du géomètre-expert mandaté par la partie intervenante, qui « sera donc inscrit pour approbation à l'ordre du jour d'un prochain collège communal ». Il en infère qu'il y a désormais extrême urgence à statuer.

11. À titre d'inconvénients graves causés par la mise en œuvre du permis attaqué et que la demande de suspension tend à prévenir, il fait état du

« bouleversement important » causé par le projet contesté, de l’environnement pavillonnaire et rural et de ses conditions de vie, en tant que voisin immédiat. À son estime, par rapport à la situation initiale, à savoir une villa unique sur une parcelle d’environ 1800 m² – démolie irrégulièrement –, la construction projetée, qui consiste en un immeuble de quatre appartements avec bureau et parkings, rompt avec la configuration globale du quartier à caractère rural et implique une importante minéralisation de la parcelle considérée et donc, du quartier lui-même. Il ajoute qu’il ne pouvait s’attendre à un tel projet au vu des nouvelles prescriptions du SDC en matière de densité de logements par hectare.

À défaut d’information sur la destination professionnelle du bureau en projet et en l’absence de parkings voués à celui-ci et ses visiteurs – le requérant n’en comptant que huit, destinés aux logements –, il craint un problème majeur de circulation, de places de parking ou de stationnement, ainsi que ses conséquences en termes de bruit, pollution ou présence de véhicules en voirie.

12. À titre d’inconvénients graves allégués spécialement dans son chef et celui de sa famille, il pointe l’atteinte portée à leur environnement immédiat par l’utilisation massive de la parcelle. Il expose que, vu la zone d’implantation et la grandeur du bâtiment projeté, celui-ci se situe à une trop grande proximité de leur propriété, soit à 4 mètres seulement de la limite privative, et qu’un tel changement par rapport à la situation antérieure a une incidence certaine sur la quiétude des lieux, indépendamment de l’impact visuel. Il insiste sur le manque flagrant de parkings déjà évoqué et les possibles problèmes de circulation, de parking en voirie et nuisances sonores, en face de son habitation, qui en découlent.

Concernant les gabarits du projet, il fait valoir que la construction d’un R+2 avec terrasse implique un surplomb de la propriété nouvelle sur sa propriété avec, pour conséquence, un sentiment important d’écrasement et de perte d’intimité. Il ajoute que ce phénomène est accru par la présence de fenêtres le long du pignon vers sa propriété et des deux terrasses situées au second étage à l’arrière de l’immeuble. Il fait également état d’une perte d’ensoleillement, estimant, au vu de la configuration des lieux, que son jardin perdra la majeure partie de son ensoleillement l’après-midi, de sorte que celui-ci et la piscine vont perdre leurs principaux attraits, à savoir « ensoleillement, intimité et sentiment d’espace ».

13. Il met enfin en exergue la difficulté voire l’impossibilité d’un retour au pristin état des lieux en cas de construction, même partielle, avant une éventuelle issue positive de la procédure en annulation. Il souligne les réticences des juridictions civiles à l’imposer, préférant la réparation par équivalent – ce qu’au

demeurant, le nouveau Code civil privilégie –, ainsi que le coût et la durée de la procédure précédant son éventuelle mise à exécution.

V.2. Examen

14. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain ; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, elle risquerait de se trouver « dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence, visé au paragraphe 4 de la disposition précitée, doit, quant à lui, 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.

15. Compte tenu de ce qui précède, à partir du moment où le législateur n'exige plus qu'une demande de suspension de l'exécution de l'acte ainsi attaqué soit introduite en même temps qu'un recours en annulation, 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 des cas de suspension prévus à l'article D.IV.90 du Code du développement territorial (CoDT).

En l'absence d'information obtenue sur ce point, 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.

Lorsqu'il ne dispose d'aucun élément relatif au délai dans lequel le permis pourrait être mis en œuvre et qu'il n'effectue aucune démarche en vue d'obtenir cette information, un requérant n'agit pas avec la diligence requise en vue de prévenir utilement la survenance du dommage qu'il redoute s'il se limite à introduire une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence lorsque le péril devient imminent. Dans de telles conditions, admettre néanmoins la recevabilité de cette demande pourrait aboutir à ce que toute demande de suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme soit nécessairement introduite selon la procédure d'extrême urgence. Or, il y a lieu de rappeler que le législateur a maintenu la procédure de suspension ordinaire et que la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnelle.

16. En l'espèce, il n'est pas contesté que le requérant a agi dès le 25 octobre 2024, soit quatre jours après la confirmation de la volonté de la partie intervenante de mettre en œuvre le permis d'urbanisme – sans autre précision quant au début des travaux –, et le jour même où il a été avisé du dépôt à l'administration des plan et rapport d'implantation relatifs au projet litigieux. Cependant, dans les circonstances spécifiques de l'espèce, il y a lieu de vérifier si l'attitude du requérant ne dément pas l'extrême urgence alléguée, quant à la diligence dont il convient de faire preuve lorsqu'il s'agit de prévenir utilement la survenance du dommage qu'on dit craindre. La partie intervenante fait en effet valoir qu'il a eu connaissance de l'acte attaqué et de sa teneur dès le 11 septembre 2024 mais qu'il ne s'est enquis de ses intentions quant au commencement des travaux que le 7 octobre 2024, et n'a ensuite agi que huit jours après la pose des chaises, effectuée le 16 octobre 2024.

A cet égard, s'il convient de constater que le requérant a tardé près d'un mois à dater de la prise de connaissance du permis d'urbanisme, pourtant exécutoire et prenant place sur un terrain vierge, pour s'inquiéter de sa mise en œuvre effective, il reste qu'en l'espèce, eu égard aux dénégations répétées de l'administration communale entre les 8 et 24 octobre 2024, en réponse à ses interrogations quant à une possible entame prochaine des travaux, et en l'absence d'une notification telle que prescrite par l'article D.IV.71 du CoDT, il peut être considéré que l'attitude adoptée par le requérant ne dément pas, en l'espèce, l'extrême urgence alléguée.

La demande est recevable, en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

17. Quant à l'urgence, dont question à l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée. La charge de la preuve de l'urgence incombe ainsi au requérant. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

Pour apprécier la gravité des inconvénients allégués, il y a lieu d'avoir égard aux caractéristiques particulières des lieux et du projet. Seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

18. En l'espèce, il convient de relever que le bâtiment en projet s'implante dans une zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, « principalement » destinée à la résidence et aux exploitations agricoles. Par ailleurs, si une telle zone est principalement affectée aux fonctions précitées, elle est néanmoins une zone multifonctionnelle au regard de l'article D.II.25, alinéa 2, du CoDT, de sorte qu'elle n'exclut pas les activités de service ni, partant, la construction d'un bureau destiné à les accueillir.

Dans cette zone, les riverains n'ont pas de droit au maintien en l'état de parcelles voisines de leur propriété, ni au maintien d'une absence de vis-à-vis dans ces parcelles. Une telle affectation en zone d'habitat à caractère rural implique la possibilité de bâtir, agrandir ou transformer un bien immobilier et ne garantit pas à un requérant riverain de pouvoir conserver indéfiniment les avantages dont il dit bénéficier d'un espace le cas échéant vierge de toute construction ou en termes d'ensoleillement et de vues. Ainsi, toute atteinte à l'environnement existant ne présente pas nécessairement, pour les voisins directs d'un projet d'urbanisme, un degré de gravité suffisant pour pouvoir justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué.

19. En tant que le requérant évoque la difficulté voire l'impossibilité d'un retour au pristin état des lieux en cas d'annulation de l'acte attaqué, il se

prévaut d'une urgence purement hypothétique, l'issue de la procédure en annulation n'étant pas à ce jour connue.

20. En ce qui concerne le bouleversement de « l'environnement pavillonnaire et rural » et une perte d'ensoleillement au jardin et à la piscine, tels qu'allégués par le requérant, celui-ci fait état, au titre d'inconvénients graves, d'éléments similaires à ceux invoqués à l'encontre du premier permis d'urbanisme, depuis lors annulé. L'arrêt n° 245.037 du 1^{er} juillet 2019 a décidé ce qui suit :

« S'agissant des inconvénients allégués par la partie requérante, il y a tout d'abord lieu de considérer que l'atteinte à l'environnement rural existant n'est pas démontrée dès lors que le cadre rural vanté n'est pas établi, les photos du quartier figurant dans le dossier administratif démontrant au contraire une certaine densité de maisons unifamiliales mais également la présence de plusieurs immeubles à appartements et commerciaux. De même, la perte d'ensoleillement n'est nullement étayée ».

Aucun élément nouveau n'est développé dans le cadre de la présente procédure de référé. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de l'analyse précitée.

21. Le projet contesté en l'espèce est différent du projet antérieur qui a été censuré par l'arrêt précité n° 246.114 du 19 novembre 2019. Notamment, les gabarit et emprise au sol du bâtiment sont réduits de manière significative : il s'agit de la construction de quatre appartements et un bureau, et non plus de neuf logements, présentant un gabarit de rez+1 en voirie, moindre que celui de l'habitation du requérant, et à l'arrière, un gabarit de rez+2 qui profite du dénivelé, avec des toitures plates et végétalisées. Par ailleurs, par rapport à la propriété du requérant, l'immeuble en projet s'implante à près de 4 mètres de la limite latérale de propriété pour le rez et le sous-sol et à près de 8 mètres pour l'étage. Le requérant ne démontre pas concrètement que le projet lui causera une perte d'intimité dépassant ce qui est raisonnablement acceptable en zone d'habitat à caractère rural, d'autant que le permis d'urbanisme attaqué soumet la réalisation du projet à diverses conditions de nature à atténuer l'impact de la construction pour le voisinage, tels des brises-vues pour chaque terrasse, orientés vers les parcelles voisines, et des écrans végétaux en limite de propriété et le long de la voie d'accès à la zone arrière de stationnement.

22. Quant aux inconvénients allégués en termes de manque de places de parking, de circulation et de nuisances sonores, le projet ne prévoit pas huit mais douze emplacements de stationnement – dont un emplacement PMR –, de sorte que certains de ceux-ci sont bien destinés au bureau projeté et ses visiteurs. Dès lors, le requérant n'établit pas *in concreto* en quoi les emplacements prévus sont insuffisants et susceptibles de créer « un problème majeur de circulation et de places de parking [et] de larges désagréments tant en bruit [...] qu'en pollution ou encore en présence

de véhicules le long de la route » ni n'établit que cela induira nécessairement « des énervements et utilisations intempestives d'avertisseurs ». Pour le surplus, comme relevé dans l'acte attaqué, le projet prévoit un revêtement peu bruyant, en klinkers drainants pour les aires de stationnement et les accès.

23. Il résulte de ce qui précède qu'à défaut d'inconvénients graves démontrés par le requérant, l'urgence ne peut pas être considérée comme établie.

VI. Conclusion

24. L'une des 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 ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA ETOP est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 novembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'Etat siégeant en référé, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux