

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA XIII<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n° 261.444 du 25 novembre 2024

A. 242.695/XIII-10.460

En cause :           1. **la ville de Seraing**, représentée  
                          par son collègue communal,  
                          2. **J.P.**,  
                          3. **D.H.**,  
                          ayant élu domicile chez  
                          M<sup>es</sup> Nathalie VAN DAMME et  
                          Audrey ZIANS, avocats,  
                          place des Nations Unies 7  
                          4020 Liège,

contre :

**la Région wallonne**, représentée  
par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat,  
avenue de Tervueren 34/27  
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société anonyme THOMAS & PIRON HOME**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Michel DELNOY et  
Martin LAUWERS, avocats,  
rue Albert Mockel 43/11  
4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 8 août 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 juin 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire, d'une part, retire sa décision de refus de permis du 1<sup>er</sup> août 2023, et d'autre part, octroie à la société anonyme (SA) Thomas & Piron Home un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de 28 maisons d'habitation unifamiliales sur un bien sis rue du Presbytère à Bonnelles et, d'autre part, l'annulation du même acte.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 4 septembre 2024 par la voie électronique, la SA Thomas & Piron Home demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 23 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M<sup>me</sup> Laure Demez, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jean Dambourg, *loco* M<sup>es</sup> Nathalie Van Damme et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Yassine Laghmiche, *loco* M<sup>e</sup> Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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. Le 20 novembre 2020, la SA Thomas & Piron Home dépose une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction groupée de 28 habitations unifamiliales sur des parcelles situées rue du Presbytère à Bonnelles, cadastrées 12<sup>ème</sup> division, section A, n<sup>os</sup> 388B, 389C, 385D et 394C.

Le bien est repris en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 ainsi qu'en zone du noyau villageois et, pour une petite partie, en zone d'habitat en première couronne villageoise au schéma boncellois d'affectation et d'urbanisation (SBAU), approuvé par le collège communal en date du 27 février 2008.

La demande comprend la création et la modification de voiries communales.

2. Le 10 décembre 2020, l'autorité communale déclare le dossier incomplet.

Le 24 juin 2021, l'autorité communale déclare le dossier complet après réception des pièces complémentaires sollicitées.

3. Du 28 juin au 30 août 2021, une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune de Seraing. Elle donne lieu à 15 réclamations et deux pétitions.

4. Des avis sont sollicités et émis. Tous les avis émis sont favorables ou favorables conditionnels, à l'exception de l'avis défavorable du service communal de la mobilité.

5. Le 14 novembre 2022, le conseil communal de Seraing refuse la création de voirie sollicitée.

6. Le 7 décembre 2022, la SA Thomas & Piron Home introduit un recours administratif à l'encontre de ce refus auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 1<sup>er</sup> février 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire autorise, sur recours, la création de voirie sollicitée. Cette décision fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, enrôlé sous le numéro G/A.238.768/XIII-9.970, toujours pendant.

8. Le 10 mars 2023, le collège communal de Seraing proroge son délai de décision de 30 jours.

9. Le 24 mars 2023, il refuse d'octroyer le permis sollicité.

10. Le 28 avril 2023, la SA Thomas & Piron Home introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

11. Le 25 mai 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) rédige une première analyse du recours.

12. Le 7 juin 2023, la commission d'avis sur le recours (CAR) auditionne les parties et, le 9 juin 2023, elle émet un avis favorable, dans lequel elle

relève que l'urbanisation des parcelles en cause est autorisée par des documents planologiques communaux.

13. Le 10 juillet 2023, la DJRC transmet au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition de décision refusant le permis sollicité.

14. Le 1<sup>er</sup> août 2023, le ministre refuse d'octroyer le permis sollicité.

Cet arrêté fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État introduit par la SA Thomas & Piron Home. Par un arrêt n° 260.019 du 5 juin 2024, le Conseil d'État le raye du rôle (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.019).

15. Le 6 juin 2024, le ministre retire la décision de refus du permis d'urbanisme du 1<sup>er</sup> août 2023 et octroie, sous conditions, le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Intervention*

La requête en intervention introduite par la SA Thomas & Piron Home, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

#### *V. Conditions de la suspension*

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 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.

#### *VI. L'urgence*

##### *VI.1. Thèse des parties requérantes*

Les parties requérantes, après avoir rappelé les conditions de l'urgence, soutiennent que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué permettra d'éviter de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure au cas où l'acte attaqué était annulé après la construction de la voirie, des emplacements de stationnement ou des logements projetés.

Elles exposent que la demande de suspension porte sur les deux objets de l'acte attaqué, à savoir tant la mise en œuvre du permis litigieux que le retrait de la décision de refus d'octroyer ce dernier.

S'agissant de la première partie requérante, la ville de Seraing, elle expose que l'acte attaqué « contrevient gravement à deux politiques » qu'elle mène, à savoir la préservation du poumon vert que constitue le site sur lequel s'implante le projet litigieux et la reconversion industrielle de la vallée sérésienne. Elle se prévaut de la jurisprudence pour soutenir que l'atteinte à un objectif consacré par un règlement communal par un permis dérogatoire peut constituer pour l'autorité communale un inconvénient d'une gravité justifiant une mesure de suspension.

En ce qui concerne la préservation du poumon vert que constitue le site en cause, elle s'appuie sur une vue aérienne pour affirmer que cette dernière révèle « de manière manifeste » que le projet urbanise « l'un des derniers grands espaces verts dans le noyau villageois de Boncelles ». Elle expose être défavorable au projet d'urbanisation, d'autant plus au vu de « l'émergence, de plus en plus récurrente, de catastrophes naturelles », qui contrevient à sa politique consacrée par une directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme concernant le noyau villageois et la zone d'habitat en première couronne villageoise de Boncelles du 6 mars 2020.

Elle avance également avoir entamé une politique de reconversion et de renforcement du centre urbain de Seraing afin d'y ramener des activités commerciales et résidentielles, à laquelle contrevient gravement le projet litigieux en développant une urbanisation concurrente pour Boncelles.

La deuxième partie requérante précise être domiciliée sur la parcelle mitoyenne de la voirie projetée et des six emplacements de stationnement qui y sont prévus. A son estime, ceux-ci porteront atteinte au système racinaire de six charmes situés entre son terrain et celui du projet, en raison de l'imperméabilisation et du tassement des terres qu'implique ce dernier. Elle ajoute que si ces charmes, dont l'un est remarquable, devaient périr, son environnement sera gravement et durablement impacté. Elle soutient également que la voirie projetée et les emplacements de stationnement, situés juste à côté de son habitation et de son jardin, engendreront de graves inconvénients vibratoires, sonores et olfactifs.

La troisième partie requérante, domiciliée à proximité directe de la voirie projetée, avance que la construction de cette dernière, et en particulier un carrefour qu'elle considère comme étant accidentogène que la voirie projetée forme avec la rue du Presbytère, sera source de graves inconvénients en matière de sécurité et de commodité du passage. Selon elle, la rue du Presbytère est une voirie étroite,

entre 5 et 6 mètres de largeur, de sorte que les croisements de véhicules y sont délicats. Elle expose que la voirie projetée crée une nouvelle sortie de véhicules juste à côté de son garage avec un angle tel que sa visibilité latérale sera, d'après elle, quasiment nulle en sortie de son garage, ce qui est attesté par la note circonstanciée du service mobilité de la ville de Seraing.

## VI.2. Examen

1. En vertu de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si la requête contient au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte.

La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante. La loi n'exige pas l'irréversibilité de l'atteinte, mais permet que la suspension évite de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure au cas où l'autorisation serait annulée après la mise en œuvre de tout ou partie de celle-ci. Autrement dit, il faut que le cours normal de la procédure au fond ne permette pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant. Aussi, il lui revient d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant. Aussi, l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants.

2. En l'espèce, les parties requérantes allèguent l'existence de trois inconvénients d'une gravité telle qu'ils nécessitent la suspension de l'exécution du permis querellé. Le premier consiste en la mise à mal de deux politiques menées par l'autorité communale sur son territoire, soit la préservation du poumon vert que constitue le site sur lequel s'implante le projet et la reconversion industrielle de la vallée sérésienne. Le deuxième est relatif à l'atteinte portée au système racinaire de six charmes qui, s'ils devaient périr, entraîneront une perte d'agrément visuel ainsi qu'une perte d'intimité. Enfin, le troisième résulte de la création d'un carrefour

accidentogène source d'inconvénients en termes de mobilité et de commodité de passage.

2.1. S'agissant des inconvénients invoqués par la première partie requérante, il ressort de l'examen de la « directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme concernant le noyau villageois et la zone d'habitat en première couronne villageoise de Bonnelles » ainsi que du « schéma boncellois d'affectation et d'urbanisation » (SBAU) que ces deux instruments, adoptés en dehors des règles du Code du développement territorial (CoDT), constituent de simples lignes de conduite que s'est fixées la ville de Seraing, et qui ne lient pas l'autorité régionale, statuant en réformation sur recours.

L'acte attaqué relève d'ailleurs ce qui suit :

« Considérant qu'il convient de préciser que le “schéma boncellois d'affectation et d'urbanisation” (SBAU) n'entre pas dans l'ordre juridique de l'aménagement du territoire tel que prévu par le Code ; qu'il en est de même concernant la “directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme concernant le noyau villageois et la zone d'habitat en première couronne villageoise de Bonnelles” approuvée par le collège communal en sa séance du 06/03/2020 ;  
Considérant, en tout état de cause, que l'autorité compétente en degré de recours n'est pas liée par la ligne de conduite qui découlerait éventuellement de ce “schéma” et de cette “directive” ».

Il ajoute en outre que « le projet prévoit une densité brute de 15,8 logements/hectare (ou 21,8 en densité nette), qui est inférieure à la densité préconisée par la commune [par le SBAU], à savoir une densité brute de 20 logements/hectare (ou 25 en densité nette) » et que « le projet répond à un besoin en logements en tenant compte de l'essor démographique de Bonnelles ».

L'invocation d'une atteinte à une politique communale d'aménagement du territoire et d'urbanisme propre à l'autorité compétente en première instance ne peut suffire à justifier l'existence d'inconvénients d'une gravité telle qu'elle justifie que le Conseil d'État prononce une suspension de l'exécution de l'acte entrepris. La commune requérante doit démontrer, par des éléments concrets, que la politique en question serait à ce point malmenée par le permis d'urbanisme litigieux qu'il faille en suspendre l'exécution sans attendre l'issue de la procédure en annulation.

En l'espèce, les parties requérantes se limitent, s'agissant de la politique poursuivie par la première partie requérante en termes de préservation du poumon vert que constitue le site sur lequel s'implante le projet, à affirmer être « défavorable » à son urbanisation qui contrevient à sa politique d'aménagement du territoire. Il en est de même s'agissant de l'objectif de reconversion industrielle vanté, auquel le projet litigieux contrevient, selon elles, gravement. Elles se limitent ainsi à mettre en

avant la contradiction du projet avec ces politiques, sans toutefois fournir la moindre démonstration, par des éléments concrets, de ce que leur poursuite sera mise en péril en manière telle que l'autorité communale ne peut attendre l'issue de la procédure en annulation.

2.2. S'agissant de l'inconvénient vanté par la deuxième partie requérante, à savoir l'atteinte au système racinaire de six charmes présents entre les parcelles litigieuses et son domicile, les parties requérantes postulent que les six emplacements de stationnement prévus au Nord-Est du site litigieux porteront atteinte à leur système racinaire. Il ressort des éléments du dossier que ni le DNF, pourtant chargé de se prononcer sur tout projet impliquant une atteinte au système racinaire d'un arbre remarquable, ni aucune autre instance sollicitée, n'ont évoqué cet inconvénient, à l'égard duquel les parties requérantes ne fournissent aucune démonstration de nature à rendre plausible sa réalisation. Tout au plus, se limitent-elles à affirmer que « [s]'ils devaient périr », la deuxième partie requérante connaîtrait une perte d'agrément visuel et une perte d'intimité. De tels préjudices ne sont pas étayés par des éléments de fait précis et concrets, de sorte qu'ils ne peuvent revêtir une gravité suffisante et s'avèrent hypothétiques.

2.3. Il en est de même des inconvénients vibratoires, sonores et olfactifs, dont se plaignent les parties requérantes, qui ne sont nullement étayés par des documents probants.

2.4. Enfin, en ce qui concerne le caractère accidentogène allégué du carrefour créé, l'acte attaqué comprend les motifs suivants sur la problématique de mobilité :

« Considérant que le projet prévoit la création d'une voirie relativement étroite pour de bonnes raisons et ne créera pas de carrefour "accidentogène" ; que la note de justification de création de voirie projetée explique que la voirie a été conçue spécialement afin de limiter autant que possible la vitesse ; qu'à l'entrée du projet, une modification du revêtement et une différence de niveaux permettent de prévenir de l'entrée dans une voirie qui se veut la plus respectueuse possible de tous les modes de déplacement ; que la voirie est "resserrée" à de nombreux endroits par des poches de parking et cela contribue également à limiter la vitesse des véhicules et à assurer un partage sûr de la voirie entre ses différents usagers ; que l'étroitesse relative de la voirie projetée est ainsi opportune en termes de sécurité et le projet créera un carrefour conçu pour éviter tout accident ;  
Considérant que le projet prévoit aussi deux placettes avec un revêtement différencié destinées à un usage collectif de la voirie, qui favorisent les modes doux de déplacements ;  
Considérant que l'ensemble des voiries projetées pourront être investies en tant que véritables espaces publics où les modes de déplacement doux pourront prendre une part importante ; que le réseau propose en effet des liaisons continues permettant des cheminements qui encouragent les déplacements alternatifs à la voiture ;

Considérant par ailleurs que les voiries projetées (filets d'eau inclus) présentent une largeur suffisante de 4 m et des rayons de braquage suffisants, en ce compris au niveau de l'entrée du site ; que les services de secours peuvent circuler sur le trottoir traversant projeté ;  
Considérant que la largeur de voirie de 6 m exigée par le service communal mobilité n'est ni requise ni opportune, vu ce qui précède ».

La note de justification de création de voirie mentionnée dans l'acte attaqué évoque ce qui suit :

« La voirie a été conçue de manière à limiter autant que possible la vitesse. Ainsi, dès l'entrée du projet, une modification du revêtement et une différence de niveau permettent de prévenir de l'entrée dans une voirie qui se veut la plus respectueuse possible de tous les modes de déplacements. De plus, la voirie est "resserrée" à de nombreux endroits par des poches de parking qui sont elles-mêmes agrémentées de plantations à ses extrémités. Ces parkings sont placés en alternance pour "dévier" l'automobile et éviter ainsi de trop longs tronçons rectilignes et diminuer autant que possible la vitesse excessive.  
Un trottoir confortable est prévu des 2 côtés de cette voirie (sauf à l'entrée du projet, où la voirie ne dessert des logements que d'un seul côté) ».

Il résulte de ce qui précède, au regard des différents aménagements de la voirie projetée en termes de revêtement, de différence de niveaux et de poches de stationnement, de la limitation de vitesse imposée et de la nécessaire prudence qu'implique toute sortie de stationnement, que les parties requérantes n'établissent pas, de manière concrète et probante, que l'aménagement de la voirie sera de nature à entraîner un problème accru de dangerosité ou de commodité de passage tel que les effets du permis attaqué doivent être suspendus. Elles ne démontrent pas que l'inconvénient vanté est d'une gravité telle qu'il justifie la suspension de l'exécution du permis querellé.

La note du service mobilité de la ville de Seraing du 30 juillet 2024, sur laquelle elles s'appuient, est une note interne établie après l'adoption de l'acte attaqué, à la suite d'une sollicitation de la troisième partie requérante, selon toute vraisemblance, pour les besoins de la cause. Cette note ne figure pas au dossier administratif, de sorte que tant l'autorité compétente en première instance que celle compétente sur recours n'ont pas pu en tenir compte.

A défaut pour les parties requérantes de faire la démonstration d'une urgence présentant un degré de gravité suffisant, la condition de l'urgence fait défaut.

## *VII. Conclusions*

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par la SA Thomas & Piron Home est accueillie.

**Article 2.**

La demande de suspension est rejetée.

**Article 3.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 novembre 2024, par la XIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Laure Demez,  
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Laure Demez