CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 264.638 du 24 octobre 2025

A. 242.832/XIII-10.482

En cause : 1. **H.B.**,
2. **N.S.**,
3. **P.G.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Louis DEHIN, avocat,
quai des Ardennes 7
4020 Liège,

contre :

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

Partie requérante en intervention :

la société coopérative
SOCIÉTÉ PROVINCIALE D'INDUSTRIALISATION,
ayant élu domicile chez
M^es^ Nathalie VAN DAMME et
Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 août 2025 par la voie électronique, les parties requérantes demandent la suspension de l'exécution de la décision du 20 juin 2024 par laquelle la fonctionnaire déléguée délivre à la société coopérative (SC) Société provinciale d'Industrialisation (SPI) un permis d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement et la mise en œuvre d'un parc d'activité économique mixte sur un bien sis rue des Meuneries à Herve, cadastré 1^re^ division, section A, n^os^ 959C, 10D, 9R2, 11B, 10S, l3B 2, 12B, 14, 13Y, 18, 17, 36P, 2, 3613A, 954A, 416, 959B et 959A et 3^e^ division, section D, n^os^ 411A, 413, 412, 415F et 414.

Par une requête introduite le 27 août 2024 par la voie électronique, elles demandent l'annulation de la même décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 4 novembre 2024 par la voie électronique, la SC SPI a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Par une ordonnance du 25 août 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2025.

Les notes d'observations des parties adverse et requérante en intervention ont été déposées dans le respect du calendrier de la procédure.

M^me^ Margot Celli, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Louis Dehin, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Xavier Drion, *loco* M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Margot Celli, auditeur, 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. Le 31 mai 2023, la SC SPI introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement et la mise en œuvre d'un parc d'activité économique mixte sur un bien sis rue des Meuneries à Herve, cadastré 1^re^ division,

section A, n^os^ 959C, 10D, 9R2, 11B, 10S, l3B 2, 12B, 14, 13Y, 18, 17, 36P, 2, 3613A, 954A, 416, 959B et 959A et 3^e^ division, section D, n^os^ 411A, 413, 412, 415F et 414.

L'objet du projet est précisé dans la demande comme suit :

« Le projet repris dans la présente demande concerne la construction de toutes les infrastructures nécessaires à l'équipement d'un Parc d'activité économique mixte, sous la forme d'un îlot d'entreprises dénommé "Herve-ZACC de Bolland".

Cette zone est située sur la Commune de HERVE et est raccordée au réseau viaire via la rue "des Meuneries".

Les travaux objets de la présente demande concernent :
- Les terrassements nécessaires à la réalisation de la voirie et de ses accotements ainsi qu'aux bassins et noues de rétention et d'infiltration ;
- La construction de nouvelle voirie à revêtements en hydrocarboné (largeur de 5,5 m de revêtement) et son raccordement ainsi que des zones de rebroussement à leur extrémité ;
- L'aménagement d'un trottoir contigu à la voirie (d'un côté de celle-ci), en saillie par rapport à celle-ci et à revêtement en pavés de béton de teinte grise (largeur minimale de cm) ;
- L'aménagement de parkings longitudinaux de chaque côté de la voirie en divers endroits ; ces parkings sont à revêtement en pavés de béton de teinte grise (largeur courant de 200 cm) ;
- L'égouttage au moyen d'un réseau séparatif (eaux pluviales et eaux usées sanitaires) ;
- La rétention sur site des eaux de ruissellement par la création de noues et de bassins de rétention et infiltration à ciel ouvert avant rejet dans le réseau d'égouttage existant rue des Martyrs par la pose d'un tuyau enterré ;
- La création d'une zone-tampon sur la périphérie du PAE, cette zone tampon étant une "mise à distance entre la zone d'activité économique et les habitations" ;
- La réalisation de chemins mode-doux longeant les zones tampons et permettant un accès pour l'entretien des bassins et noues de rétention et infiltration, ces chemins mode-doux auront également une liaison avec le RAVel (ligne 38) qui borde le projet ;
- La mise en place d'une barrière d'accès et d'une clôture périphérique au site où est creusé le bassin de rétention et infiltration pour en limiter l'accès au seul personnel d'entretien ;
- La rue des Meuneries constitue l'accès au PAE, comme actuellement. Son raccord sur la N3 est retravaillé. L'entrée est dédoublée, avec la création d'un îlot central pour sécuriser les déplacements sur le RAVel et la création d'un plateau dans l'axe du RAVel, avec marquage de la traversée cyclo-piétonne. Sur le tronçon entre le nouveau par cet l'accès à la rue des Martyrs, le revêtement existant en voirie (hydrocarbonné) sera raclé et remplacé par un revêtement identique neuf ;
- Le montage des nouveaux éclairages ;
- Le positionnement de bornes d'incendie ;
- Les tranchées et la pose des techniques enfouies pour l'alimentation en eau, gaz, électricité,… de la nouvelle zone viabilisée ».

Le bien est situé en zone d'habitat, en zone d'activité économique mixte, en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) et en zone non affectée (zone blanche) au plan de secteur de Verviers-Eupen. Il est repris dans le périmètre du rapport urbanistique et environnemental dit « Route de Bolland », approuvé par un arrêté ministériel du 9 août 2017, devenu schéma d'orientation local (SOL). Il est

également implanté dans le périmètre de reconnaissance économique dit « ZACC de Bolland », approuvé par un arrêté ministériel du 23 juin 2022.

Le 20 juin 2023, la fonctionnaire déléguée accuse réception de la demande et déclare le dossier complet.

4. Une enquête publique est organisée du 24 juillet au 19 septembre 2023 et suscite le dépôt de nombreuses réclamations.

5. Diverses avis sont sollicités et émis lors de l'instruction administrative, dont l'avis favorable conditionnel du 27 juin 2023 de l'Association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE), l'avis favorable conditionnel du 10 juillet 2023 de la direction des eaux de surface, l'avis défavorable du 17 juillet 2023 de la direction des routes et l'avis favorable du 19 juillet 2023 de la cellule Giser.

6. En sa séance du 20 novembre 2023, le conseil communal de Herve approuve le nouveau tracé de l'espace public et de la voirie, tel que représenté au plan d'emprise dressé le 3 mai 2023 par le bureau d'étude Gesplan.

Le 11 décembre 2023, un riverain du projet introduit un recours administratif contre cette décision.

Par un courrier du 13 février 2024, l'administration régionale informe la SC SPI de ce qu'à défaut de notification d'une décision ministérielle dans le délai imparti, la décision du conseil communal en matière de voiries communales est confirmée.

7. Le 20 juin 2024, la fonctionnaire déléguée octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

8. Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention introduite par la SC SPI, qui est la bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Conditions de la suspension

9. Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. L'urgence

VI.1. Thèse des parties requérantes

10. Les parties requérantes rappellent que l'acte attaqué s'écarte des prescriptions du SOL en ce qui concerne les zones tampons, le parcellaire (zone d'implantation de bâtiments industriels) et les voiries, bouleversant de manière approfondie leur quartier.

Elles soulignent que la partie intervenante a lancé un marché public afin de réaliser les travaux d'infrastructure autorisés par l'acte attaqué, s'agissant de la création de voiries intérieures et d'un branchement sur la route nationale extérieure, le placement de zones tampons, la modification des lots induits par les modifications de voiries et la création d'un grand bassin d'orage. Elles exposent que le cahier spécial des charges prévoit un délai « d'engagement » de nonante jours, lequel a pris cours le 15 juin 2025, puis un délai de conclusion du contrat de 30 jours. Elles en infèrent que le chantier devrait débuter aux alentours du 1er novembre 2025 et durer plus de 390 jours. Elles estiment que ces circonstances montrent que la situation devient urgente sachant qu'un arrêt sur la demande en annulation ne pourra pas être prononcé avant le début du chantier. Elles indiquent qu'« un délai plus long impliquera une prolongation des délais d'engagement, ce qui ne semble pas être le cas ».

Elles exposent qu'elles résident et sont domiciliées aux alentours directs du site considéré. Elles précisent que la maison de la première d'entre elles est implantée contre le côté gauche (ouest) du zoning considéré et jouxte la zone tampon, ce qui implique que, dorénavant, son jardin est intégré dans cette zone. Elles indiquent que la deuxième partie requérante est domiciliée rue du Calvaire, juste de l'autre côté du zoning, au coin de ce dernier (est), et subira l'impact de l'augmentation de la circulation à la sortie de ce zoning. Elles écrivent que la troisième d'entre elles est domiciliée juste en face de la nouvelle sortie du zoning et subira de plein fouet cette augmentation de capacité de voirie et la circulation qui en résultera ainsi que les

risques qui en découleront. Elles assurent que la mise en œuvre du permis attaqué leur causera un préjudice particulier et important.

Elles ajoutent qu'au vu de la configuration du nouveau zoning et de la différenciation de ce dernier par rapport à la ZACC de Bolland, il ne sera plus possible, une fois la voirie construire, de déterminer, sur le plan parcellaire, le nombre d'implantations d'entreprises par rapport à la situation initiale du SOL.

Elles soutiennent que la mise en œuvre du projet créera une augmentation importante des nuisances occasionnées par la présence d'entreprises aux limites des deux zones d'habitat de Noblehaye et le long des voiries de la rue des Martyrs et de la rue du Calvaire, à savoir l'augmentation du trafic, des productions sonores et olfactives, l'imperméabilisation trop importante du sol ayant un impact sur l'écoulement des eaux et le calibrage du système prévu.

Elles assurent que l'acte attaqué implique une réduction des zones tampons, notamment au niveau de la rue Noblehaye, et l'augmentation des zones capables de manière indéterminée alors que le principe d'une zone tampon est justement d'isoler par rapport aux zones d'habitat des activités qui seraient normalement incompatibles et donc de permettre la cohabitation de deux types d'activités.

Elles font valoir que la modification des zones capables emporte un risque d'augmentation de la densification, alors que le SOL a été élaboré et approuvé avant que les questions relatives aux inondations ne deviennent cruciales en Région wallonne. Elles font grief à l'acte attaqué de revoir l'ensemble des dispositifs relatifs à l'écoulement des eaux en prévoyant la création d'un grand bassin d'orage, dont on ignore s'il pourra satisfaire les objectifs de sécurité publique et du voisinage puisque rien ne ressort de la demande de permis, à ce sujet.

Elles soutiennent que le projet supprime la configuration des lots et les indications relatives à leur nombre, leur implantation et la perméabilisation des sols, ce qui ne permet pas de maîtriser l'ensemble des dispositifs à mettre en place et de calibrer les appareils d'évacuation d'eau et de stockage à prévoir. Elles critiquent la création de noues prévues par l'acte attaqué, estimant qu'il n'est pas démontré qu'elles permettent une meilleure percolation dans les sols.

Elles considèrent que la mise en œuvre de l'acte attaqué, sans qu'une étude complète n'ait été réalisée en adaptant celle-ci à des périodes de retour plus courtes et en tenant compte de l'augmentation des pluies dues au réchauffement climatique, pourrait causer de graves problèmes dans la région de Herve. Elles sont

d'avis que le formulaire de demande contient suffisamment d'éléments démontrant que ce problème n'est pas résolu. Elles tirent d'un rapport du professeur F. que l'étude de la gestion des eaux déposée avec la demande de permis n'a pas été faite suivant les standards actuels.

Elles exposent que, d'une manière générale, le « dossier et les autorisations » implique une transformation complète et irréversible des lieux qui causera un bouleversement important de la configuration et des conditions de vie du quartier, singulièrement de leurs propriétés voisines du projet. Elles estiment qu'un tel préjudice ne pourra pas être réparé par un arrêt d'annulation.

Elles estiment que la dangerosité des accès au zoning n'est pas maîtrisée ni maîtrisable eu égard à l'impossibilité de connaître le nombre d'entreprises qui pourront trouver à s'installer dans le zoning. Elles s'appuient sur l'avis défavorable du 17 juillet 2023 de la direction des routes.

VI.2. Examen

11. Aux termes de l'article 17, § 1er, alinéa 3, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain, une certaine durée étant en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties.

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 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 est annulée après son exécution.

L'article 4, § 1er, alinéa 1er, 5°, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du 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 demande de suspension doit identifier et contenir *ab initio* les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques

concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner et qui justifient concrètement l'urgence. L'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents, se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa demande de suspension.

Pour apprécier l'urgence, 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 du requérant sont susceptibles d'être pris en compte.

12. En l'espèce, les parties requérantes font valoir que la mise en œuvre de l'acte attaqué les exposerait aux préjudices suivants :

- l'augmentation des nuisances liées à la présence d'entreprises à proximité de leurs domiciles ;
- la réduction des zones tampon et les préjudices en résultant en ce qui les concerne ;
- l'absence de gestion efficace des eaux pluviales et du risque d'inondation ;
- et la dangerosité des accès au projet.

Concernant l'augmentation des nuisances liées à la présence d'entreprises à proximité de leurs domiciles, il y a lieu de relever que ce préjudice ne résulterait pas de l'acte attaqué, qui n'autorise pas la construction d'immeubles voués à être occupés par de telles entreprises. Il s'ensuit qu'il n'est pas établi que la mise en œuvre de l'acte attaqué impliquera une augmentation suffisamment grave des nuisances occasionnées par les entreprises qui s'installeront, à terme, dans le zoning litigieux.

Concernant la réduction des zones tampon alléguée, il ressort du dossier administratif que le projet autorisé par l'acte attaqué ne semble pas emporter une diminution des surfaces affectées à de telles zones mais plutôt une modification de l'implantation de certaines d'entre elles. Du reste, à nouveau, il n'est pas démontré que les éventuelles nuisances qui résulteraient de la modification de certaines de ces zones tampon par l'acte attaqué seraient d'une gravité suffisante dans le chef des parties requérantes tant que les entreprises appelées à s'installer dans le zoning n'auront pas obtenu et mis en œuvre les permis et autorisations requis à cette fin.

Concernant l'absence de gestion efficace des eaux pluviales et du risque d'inondation avancés, les parties requérantes n'identifient pas quels actes et travaux propres à l'acte attaqué seraient de nature à induire une augmentation suffisante de ce

risque. En tout état de cause, si le rapport du professeur F. produit par les parties requérantes suggère de concevoir les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de la ZACC de Bolland en tenant compte des événements d'une période de retour de 100 ans, et non de 25 ans, dans les statistiques de l'Institut royal de météorologie (IRM), il reste que la condition reprise dans l'avis favorable du 27 juin 2023 de l'AIDE est imposée au titre de condition assortissant l'acte attaqué, que la cellule Giser a émis un avis favorable le 19 juillet 2023 et la direction des eaux de surface un avis favorable conditionnel le 10 juillet 2023, ce qui tend à relativiser les craintes formulées par les parties requérantes aux regard de ces actes et travaux particuliers.

Concernant la dangerosité des accès au zoning, il importe de relever que si la direction des routes a émis un avis défavorable le 17 juillet 2023, vu l'absence d'un tourne-à-gauche d'accès au niveau de la rue du Calvaire, l'acte attaqué est assorti de la condition suivante :

> « Réaliser de manière concomitante avec le projet d'aménagement du PAEM, le tourne-à-gauche sur la nationale 3, ainsi que la création des aménagements au niveau du carrefour entre la N3 et la rue des Meuneries et du Calcaire, ces aménagements doivent être pris en charge par SPI en concertation/collaboration avec la Ville de Herve et le SPW-MI Direction des routes de Verviers ».

L'auteur de l'acte attaqué a donc tenu compte de la remarque de la direction des routes.

L'existence d'un préjudice d'une gravité suffisante à cet égard n'est donc pas rapportée.

13. Partant, la condition de l'urgence n'est pas établie.

VII. Conclusion

14. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, alinéa 3, 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 1er.

La requête en intervention introduite par la SC SPI est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 octobre 2025, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Thierry Blanjean	Lionel Renders