

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

n° 265.147 du 10 décembre 2025

A. 241.926/XIII-10.362

En cause : 1. **V.G.**,
 2. **K.R.**,
 ayant élu domicile en Belgique,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 mai 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 21 mars 2024 par laquelle 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.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 29 juillet 2024 par la voie électronique, M.B. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 décembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

Les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Charline Mahia, *loco* M^{es} Aurélie Vandenberghe et Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues 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

3. Le 10 octobre 2023, la partie intervenante introduit, auprès de l'administration communale de Héron, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation et la rénovation d'une habitation sur un bien sis rue Fonet, 5 à Héron et cadastré 3^{ème} division, section B, n^{os} 305F et 305H.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme.

4. Le 17 octobre 2023, la demande est déclarée recevable et complète.

5. Une enquête publique est organisée du 6 au 20 novembre 2023. Elle fait l'objet de plusieurs réclamations, dont celles des parties requérantes.

6. Le 21 décembre 2023, la zone de secours HEMECO émet un avis favorable conditionnel.

7. Le 9 janvier 2024, le collège communal de Héron émet un avis favorable conditionnel et sollicite l'avis du fonctionnaire délégué sur le projet.

8. Le 30 janvier 2024, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai qui lui est imparti pour envoyer sa décision.

9. Le 1^{er} février 2024, le fonctionnaire délégué émet un avis conforme défavorable, ainsi qu'une proposition de refus de permis d'urbanisme, tout en suggérant le dépôt de plans modificatifs ou la fourniture de compléments d'information.

10. Le 13 février 2024, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur le projet et sollicite l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

11. Le 6 février 2024, la zone de secours se prononce sur l'étroitesse de la rue Fonet.

12. Le 12 mars 2024, le fonctionnaire délégué émet un avis conforme favorable et formule une proposition d'octroi conditionnel de permis d'urbanisme.

13. Le 19 mars 2024, le service urbanisme de la commune d'Héron confirme au fonctionnaire délégué qu'aucune décision du collège communal n'a été envoyée à la partie intervenante et que, partant, le fonctionnaire délégué est saisi de la demande.

14. Le 21 mars 2024, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

15. La requête en intervention introduite par M.B., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

16. Le premier moyen est pris de la violation de l'article D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT).

17. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué méconnaît l'article D.IV.13, 3°, du CoDT.

Elles se prévalent d'un arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2022 qui a refusé la délivrance d'un permis d'urbanisme en raison de l'étroitesse de la rue Fonet, du fait que le projet participait à l'étalement urbain et à l'artificialisation de la zone agricole et, enfin, de la circonstance que la zone concernée était isolée en termes de mobilité et de services. Si elles constatent que cette demande antérieure de permis se basait sur l'application de la règle de comblement en vertu de l'article D.IV.9 du CoDT, et non de l'article D.IV.6 du même code comme en l'espèce, elles estiment qu'il s'agit, dans les deux cas, de l'implantation d'une habitation effective supplémentaire.

S'appuyant sur divers éléments, elles considèrent que l'intitulé de l'objet du permis attaqué de « rénovation » d'une « habitation » ou d'une « maison » est erroné. Elles soutiennent que les conditions de l'article D.IV.6 du CoDT ne sont pas réunies dès lors que, d'une part, l'habitation est en réalité une ruine, la conservation des murs extérieurs n'étant pas possible, et que, d'autre part, il s'agit d'une reconstruction pour planter une habitation effective supplémentaire et non d'une rénovation. Elles font valoir que l'état de ruine du bâti a été reconnu dans l'arrêt n° 252.004 du 28 octobre 2021.

Elles estiment que l'octroi du permis d'urbanisme attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation, notamment au vu de la différence de traitement réservée au projet antérieurement refusé et celui autorisé par l'acte attaqué. Elles sont d'avis que le revirement d'attitude intervenu n'est pas motivé adéquatement.

18. Dans une seconde branche, elles indiquent que l'étroitesse de la voirie et sa qualité médiocre ont été reconnues dans une délibération du 3 février 2022 du conseil communal, dans des rapports des 9 janvier, 13 février et 2 avril 2024 du collège communal, dans les avis conformes défavorables des 23 septembre et

7 octobre 2021 du fonctionnaire délégué et dans un arrêté ministériel du 23 février 2022 de refus de permis.

Elles estiment que l'étroitesse de la voirie rend le croisement des véhicules impossible sur toute la longueur de l'impasse.

Elles tirent de l'octroi de l'acte attaqué par rapport à l'arrêté du 23 février 2022 précité que l'autorité délivrante a commis une différence de traitement, un revirement d'attitude et une erreur manifeste d'appréciation.

Elles considèrent que l'auteur de l'acte attaqué a émis un avis favorable *in extremis* sur la base d'une motivation inadmissible et elles se réfèrent à l'exposé de leur second moyen.

Elles se prévalent d'informations transmises à la commune de Héron et à la partie adverse postérieurement à l'octroi de l'acte attaqué, dont il ressort que la largeur du chemin vicinal n° 12 est de 3 mètres, voire, à certains endroits, de 2 mètres, largeur insuffisante pour l'accès aux véhicules de la zone de secours.

Elles y voient une erreur manifeste d'appréciation et invoquent une violation de l'article D.IV.13, 1°, du CoDT.

B. Le mémoire en réplique

19. Sur la recevabilité, elles font valoir que la deuxième d'entre elles dispose d'un intérêt au moyen, dès lors que le charroi induit par le projet autorisé par l'acte attaqué longera son habitation et son jardin. Elle ajoute que son intérêt a été reconnu dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 241.945/XIII-10.364.

Elles réfutent que la première partie requérante ait reproché l'impossibilité pour les véhicules de se rendre dans l'impasse. Elles estiment que celle-ci a intérêt au recours en sa qualité de voisine immédiate. Elles soutiennent que le charroi lui causera des problèmes lorsqu'elle souhaitera sortir de l'impasse, nécessitant la réalisation de marches arrière difficiles.

20. Sur la première branche, elles contestent l'analyse de la partie adverse selon laquelle le projet litigieux porte sur la rénovation d'une habitation, s'autorisant, outre les éléments invoqués en termes de requête, du rapport d'auditeur précédant l'arrêt n° 261.207 du 24 octobre 2024. Elles assurent que le Conseil d'État a reconnu que le bâti litigieux est en ruine et est implanté sur des parcelles non minéralisées.

À l'argument de la partie adverse selon lequel le projet litigieux ne se situe pas au même endroit que le projet refusé par l'arrêté ministériel du 23 février 2022, elles répliquent que le projet autorisé par l'acte attaqué porte, à l'instar de cet autre projet, sur l'implantation d'une habitation supplémentaire en zone agricole.

21. Sur la seconde branche, elles ne contestent pas que l'article D.IV.6 du CoDT puisse être appliqué au cas d'espèce mais elles soulignent qu'une dérogation au plan de secteur doit, en outre, respecter les conditions de l'article D.IV.13 du même code.

Elles font valoir qu'il n'appartient pas à la zone de secours d'analyser la légalité du projet au regard de l'article D.IV.13 du CoDT, ce rôle étant dévolu à la partie adverse. Elles soulignent que, par les avis antérieurs et l'arrêté ministériel de refus du 23 février 2022 précité, d'autres projets ont été refusés en raison de l'augmentation du charroi impactant le cadre de vie des riverains et de l'impossibilité de croiser les véhicules, sans qu'il ne soit tenu compte de la possibilité ou non d'y faire passer les véhicules de secours. Elles soulignent que la zone de secours n'examine pas cette dernière question dans ces deux rapports. Elles se demandent si la zone de secours a ainsi réservé une réponse claire et technique, comme le sollicitait le fonctionnaire délégué dans son avis conforme défavorable du 1^{er} février 2024.

C. Le dernier mémoire

22. Sur la première branche, elles estiment que la circonstance que les appréciations des autorités sur les précédents projets invoqués et le projet litigieux s'appuient sur des bases juridiques différentes ne change pas le fait que les deux projets sont comparables, sachant qu'il faut tenir compte de la situation de fait et non juridique.

Elles contestent que l'on puisse soutenir que les autorités ayant pris les décisions comparées par elles sont différentes – tantôt le fonctionnaire délégué, tantôt le ministre de l'Aménagement du territoire –, sachant que ces décisions proviennent toutes de la Région wallonne. Elles soutiennent qu'« il est inconcevable qu'un fonctionnaire puisse s'écarter de la décision prise par son propre ministre » et que « si un fonctionnaire entend s'écarter de la décision de son supérieur hiérarchique, il convient alors que celui-ci motive sa décision », ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

D. Pièces complémentaires

23. Préalablement à l'audience, elles produisent un arrêté ministériel du 4 août 2025 de refus d'une demande d'urbanisme ayant pour objet la création d'une

zone de retournement pour les services de secours sur un bien sis rue Fonet. A l'audience, elles tirent argument de cet arrêté ministériel pour soutenir leurs griefs pris de la méconnaissance du principe d'égalité et de non-discrimination et du revirement d'attitude injustifié.

V.2. Examen

V.2.1. Préambule commun aux deux branches

24. Outre l'invocation, au préambule du moyen, de la violation de l'article D.IV.13 du CoDT, les développements du premier moyen permettent de constater que celui-ci est également pris de la violation des articles D.IV.6 et D.IV.55 du CoDT, et du principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

25. L'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT, dans sa version applicable, est rédigé comme suit :

« Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° ».

Cette disposition reprend, pour l'essentiel, l'hypothèse dérogatoire prévue à l'ancien article 111 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP). La notion de « bâtiments existants » dont il est question vise des bâtiments établis conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment où ils ont été construits, à savoir des bâtiments qui soit ont été construits à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis, soit ont été construits à une époque où un permis de bâtir ou d'urbanisme était requis, sont couverts par un tel permis et ont été construits conformément à l'autorisation délivrée.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, un permis d'urbanisme peut être octroyé pour un bâtiment préexistant dont l'affectation « future » n'est pas conforme au plan de secteur – ce qui implique une modification de destination du bâtiment –, notamment s'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement et de reconstruction. En visant l'affectation future des bâtiments, l'objectif du législateur était « d'assurer le recyclage des bâtiments dont le gabarit ou les qualités architecturales établissent qu'il faille en assurer la

sauvegarde ou la reconversion » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 1996-1997, n° 233/1, pp. 15 et 16).

L'article D.IV.13 du CoDT, dans sa version applicable, dispose comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent :

« Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur.

Enfin, tel que développé dans le commentaire de l'article D.II.17, la troisième condition s'inspire de notions développées dans la Convention européenne du paysage adoptée le 20 octobre 2000, à Florence afin de disposer de définitions adéquates pour les concepts liés au paysage. Il est renvoyé au commentaire de l'article D.II.17 » (*Doc. parl.*, Parl. wal., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

S'il ressort de l'extrait précité une volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive.

Ainsi, concernant la nécessité de déroger au plan de secteur, il y a lieu de vérifier si, à travers les motifs donnés à cet égard, l'administration a montré que la dérogation n'était pas accordée par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elle était nécessaire pour la réalisation optimale du projet. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout.

L'article D.IV.55, 1°, du CoDT, dans sa version applicable, est rédigé comme suit :

« Le permis est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit d'effectuer des actes et travaux sur un terrain ou d'urbaniser celui-ci dans les cas suivants :

1° lorsque le terrain n'a pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux ».

Le caractère suffisant de l'accès à la voirie et à son équipement est notamment fonction du projet considéré. Ainsi, la largeur suffisante de la voirie et la qualité de son revêtement dépendent de sa capacité à absorber le flux des véhicules que le projet engendre et de la possibilité de faire passer des véhicules de secours.

De même, sur la solidité du revêtement de la voirie visée à l'article D.IV.55 du CoDT, l'absence de couverture asphaltée ou goudronnée n'établit pas nécessairement le défaut de revêtement solide mais il est requis que l'assise de la voirie soit suffisamment solide pour permettre le passage d'un camion de pompiers ou d'une ambulance. La largeur suffisante s'apprécie au regard de la situation des lieux et de l'objectif d'assurer le passage des véhicules de secours.

Par ailleurs, le caractère suffisant de l'accès à la voirie et à son équipement visé à l'article D.IV.55, 1°, du CoDT s'apprécie notamment au regard du projet considéré. L'autorité dispose d'une marge d'appréciation pour déterminer si l'accès à la voirie et à son équipement est suffisant, de sorte que seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

Compte tenu de la présomption de légalité reconnue aux actes administratifs, pour pouvoir invoquer de manière admissible la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, encore faut-il que la partie requérante opère, dès la requête,

la démonstration claire et précise de l'existence d'une différence ou d'une identité de traitement, laquelle implique que soit opérée une comparaison concrète entre deux catégories de personnes ou, à l'inverse, soit exposée en quoi concrètement il ne peut être fait une distinction catégorielle.

Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, une autorité administrative peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou similaires. La motivation en la forme de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement. Un éventuel revirement d'attitude non justifié ne peut être critiqué que dans le chef d'une même autorité administrative.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

26. Juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État opère un contrôle de la légalité de l'acte administratif au moment où l'autorité statue. Il s'ensuit que les pièces postérieures à l'adoption de l'acte attaqué doivent, en principe, être écartées des débats dès lors qu'elles n'étaient pas connues de son auteur. Ce n'est que s'il est démontré que l'autorité aurait dû connaître de telles informations au jour de l'adoption de sa décision que le Conseil d'État peut y avoir égard pour apprécier la légalité de l'acte attaqué, sous réserve du respect du contradictoire.

V.2.2. Première branche

27. Le permis attaqué a pour objet, selon la demande de permis, les « transformation et rénovation d'une habitation ».

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Vu l'article D.IV.6 du Code : [...]

Considérant que l'habitation concernée par le projet est présente dès 1971 (d'après les orthophotos accessibles sur WalOnMap) ; qu'elle est donc antérieure à l'adoption du plan de secteur de 1981 ; que la base légale pour l'examen d'une dérogation peut être examinée ;

Vu l'article D.IV.13 du Code : [...]

Vu la motivation de la dérogation au plan de secteur avancée par le demandeur ; que celle-ci est recevable ».

Il ressort des motifs qui précèdent que l'autorité délivrante se réfère à la motivation de la dérogation au plan de secteur exposée dans la demande de permis. Le formulaire de demande de permis d'urbanisme contient les précisions suivantes sous le cadre 6 « Options d'aménagement et parti architectural du projet » :

« Rénovation d'une habitation. Conservation du gabarit et du volume existant. Mise aux normes énergétiques. Percement de baies en façades pour apporter de la clarté. Percement en façade latérale gauche pour l'entrée principale. Réalisation d'une chambre à l'étage ».

Le cadre 7 « Liste et motivation des dérogations et écarts » de ce même formulaire est rédigé comme suit :

« Comme mieux décrit ci-dessous, le projet vise la transformation d'une habitation existante avant l'entrée en vigueur du plan de secteur.

[...]

Le bien prend place en zone agricole. Le projet vise à rénover une habitation existante tout en conservant le volume et le gabarit existant avec des modifications architecturales.

[...]

Pour le présent projet, l'article D.IV.6 du CoDT trouve bien à s'appliquer puisque le Conseil d'État juge que si la construction ou le bâtiment n'est plus occupé depuis de nombreuses années, voire délabré, le mécanisme dérogatoire trouve bien à s'appliquer (C.E., arrêt n° 216.287 du 16 novembre 2011, DUHAUT). Même les "vestiges d'un chalet" détruits par un incendie restent une construction qui peut bénéficier de la dérogation (C.E., arrêt du 20 novembre 2009, HERR). Une habitation même en ruine peut donc parfaitement être prise en compte pour la dérogation visée à l'article D.IV.6 du CoDT. La fonction du bien reste une fonction d'habitat comme souhaité par le demandeur de permis.

Au sens de l'article D.IV.6 du CoDT, la notion de transformation doit se comprendre à la lumière de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 5°, du CoDT qui prévoit que les transformations soumises à permis d'urbanisme sont les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume ou de son aspect architectural.

Les actes et travaux développent la qualité architecturale du bien grâce aux différents percements de baies en façade arrière et au percement en façade latérale

gauche pour l'entrée principale. Le volume existant comporte notamment au rez-de-chaussée plusieurs pièces de vie ainsi qu'une grange. Les actes et travaux permettent une réorganisation de l'espace intérieur et d'aménager au rez-de-chaussée un hall, un WC et un espace séjour/cuisine tandis qu'à l'étage prennent place une salle de douche et une chambre ».

Le reportage photographique déposé à l'appui de la demande confirme qu'actuellement, le bâtiment se trouve à l'état de ruine.

Selon les plans déposés à l'appui de la demande, divers percements de baies et portes sont prévus, les pièces sont réorganisées à l'intérieur et une partie substantielle des murs extérieurs est maintenue. Le gabarit projeté (rez + toit) est identique à celui du bâtiment existant à l'état de ruine.

A cet égard, l'affirmation – non autrement étayée – des parties requérantes suivant laquelle la conservation des murs ne serait pas possible dans les faits constitue un procès d'intention. Il n'est pas contesté qu'initialement, le bâtiment était une habitation qui a été érigée avant l'entrée en vigueur du plan de secteur. L'évolution de son état depuis lors n'empêche pas que ce bien puisse toujours être qualifié de « construction [ou] bâtiment existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur » « dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur » au sens de l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT.

En outre, les actes et travaux projetés peuvent être qualifiés de « transformation » au sens de cette même disposition.

Du reste, la demande de permis et l'instruction administrative préalable à la délivrance de celui-ci, dont les réclamations déposées lors de l'enquête publique, ont permis à l'auteur de l'acte attaqué de pouvoir statuer en connaissance de cause quant à l'état préexistant du bien litigieux et il ne ressort pas des motifs de sa décision qu'il a été induit en erreur par la présentation générale du projet formulée dans la demande de permis.

Il s'ensuit que les griefs exposés quant au fait que la demande de permis d'urbanisme présente erronément le projet comme consistant en la « rénovation » d'une « habitation » ne sont pas fondés.

28. Quant aux griefs pris de la méconnaissance de l'article D.IV.13, 3°, du CoDT, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Vu l'avis favorable du SPW-ARNE - Direction du Développement Rural (DDR) datant du 10/11/2023 [qui] indique notamment que "lesdits travaux s'inscrivent dans le cadre bâti et non bâti sans impact sur le paysage, nous ne sommes pas

opposés à ces derniers pour autant qu'ils répondent à l'un des articles dérogations du CoDT et que le fonctionnaire délégué marque son accord” ;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner le projet en fonction du contexte urbanistique et paysager dans lequel le projet vient s'inscrire ; que la prise en considération de ce contexte permet d'apprécier de la bonne intégration du projet et de la cohérence générale à l'échelle de la rue et du quartier ;

Considérant le parti architectural, le gabarit et la typologie prévus dans le projet, le collège communal indique à ce sujet :

“ (...) que le projet préserve l'implantation, le gabarit et la typologie du volume existant : que celui-ci est fait en moellons de pierre calcaire, en briques de teinte rouge-brun et en tuiles de teinte anthracite ; que ce mélange doit être conservé ; qu'il se rapproche de l'habitat traditionnel local ; que le projet prévoit de nouvelles ouvertures et d'en condamner d'autres ; que les grandes baies sont du côté arrière et ont une tendance verticale ; que le dossier comporte une note de calcul justifiant le respect du critère de salubrité visé à l'article 3, 5°, du Code Wallon du logement et de l'habitat durable et portant sur l'éclairage naturel ; que le projet permet de rénover une habitation vétuste et que celui-ci s'intègre favorablement ; (...)” ;

Considérant après analyse des plans, la fonctionnaire déléguée rejoint l'analyse du collège communal ; que le projet reprend la typologie et le gabarit existant avec des nouveaux percements et une isolation répondant aux normes en vigueur ».

Cette motivation permet de comprendre en quoi le projet s'intègre au paysage, de sorte qu'elle est adéquate. Par ailleurs, les parties requérantes tentent de substituer leur appréciation au pouvoir discrétionnaire de l'autorité, sans établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. Elles ne démontrent pas non plus l'existence d'une erreur de fait.

Les griefs ne sont pas fondés.

29. Sur les griefs pris de la comparaison opérée par les parties requérantes concernant le projet refusé par un arrêté ministériel du 23 février 2022 et celui autorisé par l'acte attaqué, il y a lieu de relever que l'arrêté du 23 février 2022 a été adopté par le ministre de l'Aménagement du territoire, tandis que l'acte attaqué l'a été par le fonctionnaire délégué. S'agissant d'autorités distinctes, indépendantes l'une de l'autre, le fonctionnaire délégué n'était pas tenu par la prise de position arrêtée en opportunité par le ministre sur cet autre projet, de sorte que les critiques prises du revirement d'attitude et de la rupture d'égalité dans les appréciations opérées par l'autorité ne sont pas fondées.

Par ailleurs, les parties requérantes tentent de substituer leur propre appréciation de ce qui est admissible en termes de charroi sur la rue Fonet, au regard de ses caractéristiques, sans démontrer que l'autorité délivrante a versé dans l'arbitraire quant à ce. La circonstance que d'autres instances et autorité ont eu une

appréciation spécifique concernant les incidences sur la voirie concernée résultant d'un précédent projet ne permet pas de conclure que l'examen opéré en opportunité par l'auteur de l'acte attaqué, au rebours de cette appréciation antérieure, est dénué de toute pertinence. Partant, aucune erreur manifeste d'appréciation n'est établie.

Quant aux griefs analogues exposés à l'audience au regard de l'arrêté ministériel du 4 août 2025, il n'y a pas lieu d'en tenir compte pour apprécier la légalité de l'acte attaqué dès lors que cet arrêté ministériel est postérieur à l'adoption du permis attaqué et que la légalité de celui-ci s'apprécie au jour de son adoption.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

V.2.3. Sur la seconde branche

30. Il ressort des plans joints à la demande de permis d'urbanisme qu'au droit de la parcelle concernée par le projet autorisé par l'acte attaqué, la largeur de la voirie oscille entre 2,62 et 2,93 mètres.

Lors de l'enquête publique propre à l'instruction administrative de la demande de permis, les parties requérantes ont critiqué l'étroitesse de la rue Fonet.

L'auteur de l'acte attaqué s'est inquiété de la question de savoir si la largeur de cette voirie était suffisante pour le passage des véhicules de secours, alors que le rapport initial de la zone de secours ne se prononçait pas sur cette question, en émettant, d'abord, un avis conforme défavorable du 1^{er} février 2024, formulé comme suit :

« Considérant les aspects et normes de sécurité et de prévention, il y a lieu de se référer à l'avis de la zone de secours datant du 21/12/2023 ayant la référence ATU/SM/permis d'urbanisme 2023/058 ; qu'à la lecture de ce dernier, il n'aborde pas la question de la mobilité et de l'accessibilité du projet ;

Considérant dès lors qu'il y a lieu de reprendre contact avec le service de prévention et d'amender le rapport sur cette problématique afin d'apporter une réponse claire et technique aux réclamations reçues lors de l'enquête publique notamment sur la question de l'étroitesse de la voirie inférieure à 3 m à certains endroits ;

[...]

Considérant ce qui précède, il y a lieu de fournir des plans modificatifs et/ou des compléments d'information qui devront être déposés auprès de l'administration concernée afin de répondre aux remarques préalablement développées ».

Interpellée, la zone de secours a confirmé, le 6 février 2024, que la largeur de la voirie n'était pas, à son estime, problématique.

A la suite de cette confirmation, le fonctionnaire délégué a émis, le 12 mars 2024, un avis favorable et a établi une proposition d'octroi de permis, qui deviendra le permis attaqué, comportant notamment les motifs suivants :

« Motivation du Fonctionnaire délégué suite aux compléments d'information

Considérant que le service de l'urbanisme de la commune de Héron a interrogé par courriels la zone de secours et l'AIDE suite aux remarques de la fonctionnaire déléguée repris ci-avant ;

Attendu que suite à l'examen des réponses reçues par ces deux services consultés, il apparaît [...] qu'elles répondent aux remarques émises [...] ».

Ce faisant, le fonctionnaire délégué a pu, à la suite de la zone de secours, estimer, en restant dans les limites de son pouvoir discrétionnaire et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que la largeur de la voirie était suffisante pour le passage des véhicules de secours, de sorte que le permis d'urbanisme pouvait être octroyé au regard de l'article D.IV.55, 1°, du CoDT.

Pour ces mêmes raisons, l'autorité a pu considérer que l'octroi de la dérogation était justifié compte tenu du lieu précis où celui est envisagé, de sorte que la condition figurant à l'article D.IV.13, 1°, du CoDT était remplie.

La circonstance que le conseil communal, des instances d'avis et le ministre de l'Aménagement du territoire aient considéré, dans le cadre de l'examen d'autres projets urbanistiques antérieurs dans le quartier, que la voirie concernée était étroite et présentait un revêtement d'une qualité médiocre ne liait pas le fonctionnaire délégué, auteur de l'acte attaqué. Comme exposé sous le point 29, il ne peut être considéré que le principe d'égalité et de non-discrimination a été méconnu, qu'un revirement d'attitude inadmissible ou une erreur manifeste d'appréciation a été commise en se prévalant de ces autres avis et arrêté ministériel.

Les parties requérantes ne démontrent pas que l'auteur de l'acte attaqué, s'appuyant sur l'examen opéré par la zone de secours, a commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le passage des véhicules de secours était possible sur la voirie litigieuse et en s'appuyant sur cette circonstance particulière pour admettre le projet.

La circonstance que la voirie de desserte du projet, reprise à l'atlas des chemins vicinaux, renseignerait une largeur de 2 mètres au droit de la parcelle litigieuse est sans incidence sur l'examen de la conformité du projet en vertu de l'article D.IV.55 du CoDT, lequel s'est opéré au regard de la situation de fait.

La seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

31. Partant, le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

32. Le second moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

33. Les parties requérantes exposent avoir souligné, dans leurs réclamations déposées à l'occasion de l'enquête publique, le caractère étroit de la voirie et le non-respect de l'article D.IV.13 du CoDT au regard de l'arrêté ministériel du 23 février 2022 précité.

Elles font valoir que la réalisation du projet autorisé par l'acte attaqué entraînera l'implantation d'une habitation effective supplémentaire, ce qui avait été reconnu comme contraire à l'article D.IV.13 dans la décision ministérielle précitée.

Elles y voient une erreur manifeste d'appréciation ou un revirement d'attitude.

Elles réitèrent divers griefs exposés déjà à l'occasion du premier moyen.

Elles estiment que le courriel de la zone de secours ne leur permet pas de comprendre pourquoi les objections formulées durant l'enquête publique à propos de l'étroitesse de la voirie n'ont pas été retenues. Elles se demandent si ce courriel répond à la critique émise dans l'avis défavorable conditionnel du fonctionnaire délégué.

Elles reprochent à l'autorité de ne pas avoir fait un usage modéré de la dérogation, de ne pas avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action et d'avoir accordé la dérogation par facilité.

B. Le mémoire en réplique

34. Elles répliquent que la partie adverse pouvait aisément accéder à l'atlas des chemins vicinaux pour obtenir une parfaite connaissance des lieux. Elles reconnaissent que les informations qu'elles ont apportées à ce sujet sont postérieures

à l'octroi de l'acte attaqué mais elles estiment qu'elles ne font que confirmer l'étroitesse de la voirie.

C. Le dernier mémoire

35. Elles insistent sur la qualité et la récurrence des observations formulées dans les réclamations déposées par les riverains lors de l'enquête publique.

Elles reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de ne s'être prononcé que sur l'accessibilité aux véhicules de secours à la voirie litigieuse, pas aux autres griefs exposés par ailleurs en termes de mobilité et d'accès au projet.

Elles sont d'avis que la zone de secours ne donne aucun accord catégorique quant au projet et qu'à supposer que cet avis soit interprété en ce sens, la motivation de l'acte attaqué demeure inadéquate au regard des autres griefs exposés préalablement et au cours de l'instruction administrative quant à la largeur de cette voirie.

VI.2. Examen

36. Outre la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la lecture de la requête en annulation permet de comprendre que le second moyen est pris de la violation des articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT et de l'erreur manifeste d'appréciation.

37. Lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, une autorisation ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. L'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature des objections et avis exprimés.

38. Les critiques formulées dans le second moyen qui sont redondantes de celles formulées dans le premier moyen ne sont pas fondées pour les raisons y exposées.

Par ailleurs, la motivation de l'acte attaqué permet à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur n'a pas suivi, en opportunité, les observations formulées à l'occasion de l'enquête publique concernant l'étroitesse de la rue Fonet et la piètre qualité de son revêtement.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

39. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par M.B. est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

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 requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 décembre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders