

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

n° 239.862 du 13 novembre 2017

A. 222.347/XIII-8027

En cause : **CHEVALIER** Stéphane,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

1. **la Ville d'Ath,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Monique KESTEMONT et
Frédéric DE MUYNCK, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles,

2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 juin 2017, Stéphane CHEVALIER demande la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré par le collège communal de la ville d'Ath le 11 avril 2017 aux consorts DE CONINCK-CROWET pour la transformation d'une maison d'habitation et la construction d'annexes à Bouvignies, 93, chemin du Vicinal.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 juin 2017, Stéphane CHEVALIER demande l'annulation du même acte attaqué.

Les notes d'observations et les dossiers administratifs ont été déposés.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section 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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 7 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2017 à 10 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Antoine GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Morgane BORRES, loco M^{es} Monique KESTEMONT et Frédéric DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Gabriele WEISGERBER, loco M^e Martin ORBAN, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, 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

1. Le 30 novembre 2016, Xavier DE CONINCK et Sabine CROWET déposent une demande de permis d'urbanisme tendant à la transformation et l'aménagement d'une habitation et la construction d'annexes, relative à un bien sis chemin du Vicinal, 93 à Ath.

Plus précisément, le projet comporte les éléments suivants :

- le corps de logis principal fait l'objet de réaménagements intérieurs. Deux des trois chambres qui y seront aménagées sont destinées à être utilisées en tant que chambre d'hôtes;
- les annexes au corps de logis sont détruites et reconstruites, et sont réaménagées en une cuisine avec un auvent extérieur;
- l'atelier situé à proximité du corps de logis principal est transformé partiellement en jardin d'hiver auquel s'intègre des car-ports;

- un hangar avec auvent pour le stockage du matériel agricole et un tracteur, est érigé à l'avant droit de la parcelle;
- la grange présente à l'arrière droit de la parcelle n'est pas modifiée;
- une citerne de gaz aérienne est installée entre la grange et l'auvent;
- un espace de stationnement de cinq places pour voitures est créé à l'extrémité gauche de la propriété et est relié au bâtiment principal par un chemin.

Les demandeurs sollicitent notamment une dérogation afin de pouvoir réhabiliter un logement existant dans une zone agricole, sur la base de l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

2. Une enquête publique est organisée du 9 au 23 décembre 2016. Une réclamation est introduite par le requérant.

Cette réclamation porte principalement sur la possibilité de procéder aux aménagements projetés en zone agricole ainsi que sur les dimensions de "l'auvent" créé à l'extrémité de la parcelle et sur le manque de transparence de la demande, en ce qu'elle ne reprend pas dans son objet la création de chambres d'hôtes. Le requérant y rappelle également qu'il exerce une activité agricole sur la parcelle voisine et que celle-ci peut engendrer différents désagréments.

3. L'avis de la zone de secours envoyé le 11 janvier 2017 est favorable conditionnel.

4. Le 13 février 2017, le collège communal de la ville d'Ath émet un avis favorable, à condition de réduire la hauteur de l'auvent et de déplacer la cuve à gaz à plus grande distance de la limite de propriété voisine.

5. La direction du développement rural n'ayant pas transmis d'avis dans les délais, celui-ci est réputé favorable.

6. Le 23 mars 2017, le fonctionnaire délégué accorde la dérogation au plan de secteur sollicitée et donne un avis favorable au projet "pour autant que l'«auvent» situé en limite de propriété soit recouvert d'une toiture longitudinale à deux versants symétriques de trente degrés de pente, en tuiles anthracites" et que "les deux murs gouttereaux [soient] rendus parallèles, avec même finition en brique, et avec une largeur hors tout du bâtiment de 3,60 m".

7. Le 11 avril 2017, le collège communal délivre le permis sollicité, sous réserve que celui-ci respecte l'avis du fonctionnaire délégué, le rapport de la zone de secours de Wallonie picarde, ainsi que diverses conditions particulières, parmi lesquelles "la distance de la cuve à gaz par rapport à la limite de la propriété voisine sera augmentée".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité de la demande de suspension

IV.1. Thèse des parties

A. Note d'observations de la seconde partie adverse

La Région wallonne, seconde partie adverse, observe que les moyens sérieux ne sont pas repris dans la demande de suspension, qu'elle n'a pas encore reçu notification de la requête en annulation et qu'elle ne peut dès lors pas prendre position par rapport aux différents moyens sérieux allégués par la partie requérante. Elle soulève en conséquence l'irrecevabilité de la demande en suspension.

B. Position de la partie requérante à l'audience

La partie requérante soutient que, depuis la réforme des lois coordonnées sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, le renvoi aux moyens d'annulation contenus dans la requête en annulation est possible. Elle fait valoir que l'article 8 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, qui indique ce que doit contenir la demande de suspension, omet spécifiquement en son 3° l'exposé des moyens déjà contenus dans la requête en annulation.

IV.2. Examen

" Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]".

L'article 8 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose comme suit :

" Art. 8. La demande de suspension ou de mesures provisoires contient, en plus des mentions qu'énumère l'article 2, § 1^{er}, 2° et 4°, et 2, du règlement général de procédure :

- 1° l'intitulé «demande de suspension» ou «demande de mesures provisoires», ou ces deux mentions, en plus, le cas échéant, de celle de «requête en annulation»;
- 2° l'indication de l'acte ou du règlement qui fait l'objet de la demande de suspension;
- 3° le cas échéant, la référence du recours en annulation dont la demande est l'accessoire;
- 4° un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées;
- 5° le cas échéant, la description des mesures provisoires sollicitées et un exposé des faits qui établit que les mesures provisoires sont nécessaires afin de préserver les intérêts de celui qui les demande;
- 6° le cas échéant, le montant et les modalités de l'astreinte demandée en application de l'article 17, § 8, des lois coordonnées.

Les articles 3 et 3bis du règlement général de procédure sont applicables".

L'article 9, alinéa 1^{er}, du même arrêté dispose comme suit :

" Art. 9. Le greffier en chef transmet sans délai une copie de la demande de suspension ou de mesures provisoires à l'auditeur général, à la partie adverse et, pour autant qu'il puisse les déterminer, aux personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

[...]".

L'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

" Art. 2. § 1^{er}. La requête est datée et contient :

- 1° l'intitulé «requête en annulation» dans les cas prévus à l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois coordonnées, si celle-ci ne contient pas en outre une demande de suspension;
- 2° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie requérante ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1^{er};
- 3° l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens;
- 4° les nom et adresse de la partie adverse".

L'article 8 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, renvoie expressément à l'article 2, § 1^{er}, 2° et 4°, mais non à son 3°. Il en résulte qu'il n'existe pas d'obligation d'exposer dans la demande de suspension les moyens sérieux.

Les travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014, précitée, exposent d'ailleurs ce qui suit :

" Les moyens invoqués à l'appui de ces demandes en référé sont ceux développés dans la requête en annulation, auxquels s'ajoutent, le cas échéant, ceux d'ordre public ou qui n'auraient pu être invoqués plus tôt. La demande de suspension devra donc, en principe, se concentrer uniquement sur l'exposé de l'urgence qui justifie cette demande" (projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 14).

Par contre, l'article 8, 3°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, dispose que la demande de suspension doit contenir, "le cas échéant, la référence du recours en annulation dont la demande est l'accessoire". En l'espèce, tel est bien le cas, puisque la demande de suspension précise d'emblée qu'un recours en annulation a été introduit le 6 juin 2014 sur la plateforme électronique du greffe du Conseil d'État et indique son numéro de rôle.

Il reste que la seconde partie adverse n'avait pas encore reçu, avant l'envoi de sa note d'observations, notification par le greffe du recours en annulation.

Ce *hiatus* s'explique par le fait que l'article 9 de l'arrêté du 5 décembre 1991, précité, dispose que la demande de suspension doit être notifiée sans délai notamment à la partie adverse et par la circonstance que la demande de suspension a été introduite huit jours à peine après l'introduction du recours en annulation.

Ceci étant, il ne peut être reproché à la partie requérante aucune erreur de procédure. L'exception d'irrecevabilité de la demande de suspension ne peut être accueillie.

Quant à la question de savoir à partir de quand devait commencer à courir le délai de 15 jours accordé à la seconde partie adverse pour déposer sa note d'observations, dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, le recours en annulation comportant l'exposé des moyens ne lui a été notifié que postérieurement à la demande de suspension, celle-ci ne devrait être examinée que s'il convenait d'analyser dans l'arrêt le caractère sérieux des moyens invoqués à l'appui dudit recours en annulation.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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 en tant que condition de recevabilité

VI.1. Thèse des parties

A. La requête

La partie requérante fait valoir que le 2 juin 2017, son conseil a écrit aux bénéficiaires du permis pour leur indiquer qu'à son estime, le permis comportait plusieurs irrégularités et que, compte tenu du recours en annulation, il présumait qu'ils accepteraient d'attendre que le Conseil d'État se prononce sur la validité du permis avant d'entamer les travaux autres que ceux qui concernent la rénovation du bâtiment principal. Le courrier, que la partie requérante cite, précise que pour les autres actes et travaux périphériques, la partie requérante proposait d'attendre une décision de principe sur la validité du permis et demande de bien vouloir confirmer par retour cette analyse.

Elle constate qu'aucune réponse n'a été donnée à cette lettre.

Elle estime que, eu égard au caractère exécutoire du permis d'urbanisme et en l'absence de réponse des bénéficiaires, "il y a urgence à statuer dans la mesure où la procédure au fond accouchera d'une décision dans un avenir plus ou moins lointain". Elle ajoute qu'"il semblerait que les bénéficiaires du permis aient décidé de mettre en œuvre le permis puisque des commencements d'exécution des travaux sont perceptibles, et notamment des travaux impliquant les impétrants".

B. La note d'observations de la première partie adverse

La première partie adverse conteste le recours à la procédure de suspension.

Elle relève que la partie requérante a connaissance de la délivrance du permis depuis sa notification par la poste le 25 avril 2017, que ce n'est que par une lettre ordinaire datée du vendredi 2 juin 2017 que la partie requérante demande aux

bénéficiaires du permis, qui n'ont pu recevoir la lettre que le lundi 5 ou mardi 6, s'ils acceptent de ne pas mettre en œuvre les travaux autorisés, et que dès le 14 juin, soit au maximum 7 jours ouvrables après la réception de la lettre, la partie requérante introduit une demande de suspension.

Elle constate que l'envoi de la lettre du 2 juin 2017 est la seule démarche effectuée par la partie requérante alors qu'une simple demande de renseignements à l'administration communale lui aurait permis d'avoir confirmation du fait que la ville n'a reçu aucune notification de début des travaux.

Elle conclut que l'unique démarche effectuée par le requérant ne permet pas de conclure que celui-ci aurait agi avec la diligence nécessaire afin de déterminer proactivement si et quand le permis allait être mis en œuvre et que la simple évocation du fait qu'"il semblerait" qu'il y ait un commencement d'exécution de travaux ne permet pas de parvenir à une autre conclusion.

C. La note d'observations de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse expose ce qui suit :

" [Aucune] urgence n'existe.

Il n'est pas prouvé que le bénéficiaire du permis d'urbanisme a l'intention de commencer les travaux immédiatement.

Le requérant se base uniquement sur un courrier de son propre conseil du 02.06.2017 où son conseil s'adresse au bénéficiaire du permis d'urbanisme afin de savoir si le permis sera mis en route ou non par le maître d'ouvrage.

Aucune réponse n'a été donnée à cette lettre.

Or, une urgence doit exister et doit être prouvée par le requérant.

Un simple risque ne suffit pas.

Des commencements d'exécution des travaux ne sont pas prouvés".

VI.2. Examen

Un permis d'urbanisme est exécutoire dès sa délivrance et peut être mis en œuvre à tout moment en sorte que la circonstance que celui-ci n'a encore connu aucun début d'exécution ne dément pas, en elle-même, l'existence d'une urgence incompatible avec le traitement du recours en annulation. Il en résulte qu'il appartient à la partie adverse ou intervenante de démontrer que le permis ne sera pas mis en œuvre à bref délai, de sorte qu'il n'y a pas urgence à statuer. À cet égard, la circonstance que les bénéficiaires du permis n'ont pas encore notifié à

l'administration communale qu'ils vont commencer les travaux à l'expiration du délai de 15 jours suivant ladite notification, ne démontre pas qu'il n'y a pas urgence à statuer, compte tenu des délais pour qu'une procédure en annulation puisse aboutir.

Par ailleurs, à partir du moment où le législateur n'exige plus que soit introduite en même temps qu'un recours en annulation une demande de suspension de l'exécution de l'acte ainsi attaqué, il appartient à tout le moins au requérant de vérifier de manière proactive si et quand le permis d'urbanisme dont il demande l'annulation et qui est exécutoire, risque d'être mis en œuvre. En l'absence d'information obtenue à cet égard ou de tout autre élément montrant que le permis ne sera pas mis en œuvre durant la procédure en annulation, 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.

En l'espèce, la partie requérante a informé les bénéficiaires du permis de son intention d'introduire un recours en annulation par une lettre datée du 2 juin 2017 en leur demandant de lui faire connaître par retour de courrier leurs intentions. Aucune réponse n'a été donnée à cette lettre reçue au plus tard le 6 juin 2017 en sorte qu'il ne peut être reproché à la partie requérante d'avoir introduit dès le 14 juin 2017 une demande de suspension.

VII. L'urgence en tant que condition de fond

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose ce qui suit :

- " En ce qui concerne la gravité et le sérieux des inconvénients en cas d'exécution de l'acte attaqué, le requérant considère d'abord qu'il y a lieu dans ce cadre de relever que le projet est situé dans une zone agricole et qu'il résulte donc potentiellement d'un premier examen en référé qu'il ne respecterait pas les prescriptions réglementaires.

Le grief est donc ici lié avec le fond et plus précisément avec les premier et quatrième moyens de la requête en annulation.

En effet, l'inconvénient résultant de l'implantation d'un projet qui ne respecterait pas les prescriptions réglementaires présente un degré de gravité permettant de justifier une mesure de suspension.

Ensuite, le projet autorisé par l'acte attaqué est de nature à présenter des inconvénients pour le requérant du fait de l'augmentation de la fréquentation des lieux résultant de la transformation d'une maison d'habitation en des chambres d'hôte avec la création de parkings y afférents.

Les chambres d'hôtes doivent être considérées comme un complexe d'hébergement touristique au sens juridique du terme.

La rue qui dessert le projet qui fait l'objet de l'acte attaqué et l'exploitation agricole du requérant est une rue sans issue (pièce 3).

Il est donc indéniable, et cela ressort des éléments du dossier, que le projet implique une augmentation sensible de la circulation par rapport à la situation existante se caractérisant par un flux très faible.

La voirie du chemin du vicinal est très peu large et sans issue (pièces 2 et 3).

L'accueil de touristes va impliquer un charroi plus important et donc des difficultés de circulation en cas de croisement par exemple avec le charroi agricole.

De plus, la proximité du tank à gaz est un élément susceptible de générer un inconvénient suffisamment grave dans le chef du requérant.

A nouveau, ce grief est à mettre en lien avec le troisième moyen.

Les documents qui figurent dans la demande de permis d'urbanisme, et notamment les plans de situation, permettent de démontrer sans contestation possible que la propriété du requérant est composée d'une série de bâtiments agricoles.

Le siège d'une exploitation agricole active comporte du matériel, du cheptel, de la paille, des produits inflammables et dangereux, etc...

L'auteur de l'acte attaqué, en exigeant à titre de condition, le déplacement du tank à gaz a été conscient du risque de la présence d'une telle installation à une trop grande proximité des bâtiments d'exploitation.

En d'autres termes, l'acte attaqué a intégré l'existence d'un risque présentant une gravité suffisante que pour pouvoir prévoir une condition.

La potentielle proximité d'une telle installation par rapport aux bâtiments agricoles constitue un élément grave susceptible de justifier l'urgence".

VII.2. Examen

L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en oeuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante sur sa situation personnelle pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la crainte sérieuse de dommage doit présenter une gravité suffisante, laquelle ne peut, sauf exception, être déduite du caractère sérieux d'un moyen. Il y a lieu de rappeler en effet que la condition d'un moyen sérieux et celle de l'urgence sont deux conditions distinctes.

Ne peut dès lors être retenu l'argument selon lequel "l'inconvénient résultant de l'implantation d'un projet [en zone agricole] qui ne respecterait pas les prescriptions réglementaires présente un degré de gravité permettant de justifier une mesure de suspension".

Quant à l'augmentation du charroi sur une voirie très peu large et sans issue, il y a lieu d'observer que seules deux chambres d'hôtes, lesquelles ne seront occupées que par intermittence, sont aménagées. L'augmentation du charroi sera donc très minime et ne paraît pas, en toute hypothèse, de nature à entraîner des difficultés de circulation en cas de croisement avec le charroi agricole qui soient à ce point graves qu'elles justifient la suspension de l'acte attaqué.

Enfin, en ce qui concerne l'implantation de la cuve à gaz à proximité de la propriété de la partie requérante, celle-ci se contente d'invoquer que son exploitation agricole "comporte du matériel, du cheptel, de la paille, des produits inflammables et dangereux, etc.", mais ne donne aucun élément concret d'un risque sérieux d'incendie. Or, dans la motivation du permis, le collège communal constate que la cuve à gaz est implantée à 3 mètres des limites de propriété, "soit conformément à la réglementation en vigueur", ce que ne conteste pas la partie requérante. De plus, l'avis de la zone de secours Wallonie picarde du 27 décembre 2016, envoyé le 11 janvier 2017, est favorable moyennant des conditions qui ne concernent pas la distance de la cuve à gaz par rapport aux limites de propriété. Au surplus, il importe peu pour l'appréciation du risque de dommage que le collège communal ait demandé que "la distance de la cuve à gaz par rapport à la limite de propriété [soit] augmentée". Par conséquent, en l'absence d'élément concret, le risque d'un dommage grave lié à l'implantation de la cuve à gaz ne peut être retenu.

VIII. Conclusion

Une des conditions pour que puisse être ordonnée la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme attaqué n'est pas remplie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le treize novembre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.